



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie

Author: Tomasz Kubin

Citation style: Kubin Tomasz. (2007). Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Tomasz Kubin

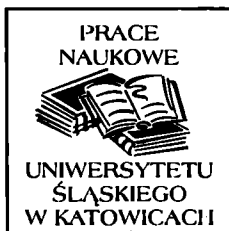
Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie



Wydawnictwo
Uniwersytetu Śląskiego
Katowice 2007



Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie



NR 2487

Tomasz Kubin

Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie



Redaktor serii: Nauki Polityczne
Jan Iwanek

Recenzent
Czesław Mojsiewicz

Projektant okładki
Paulina Tomaszewska-Cieply

Redaktor
Barbara Konopka

Redaktor techniczny
Małgorzata Pleśniar

Korektor
Mirosława Żłobińska

Copyright © 2007 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-226-1588-1

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Nakład: 250 + 50 egz. Ark. druk. 23,0. Ark.
wyd. 27,5. Przekazano do łamania w listopadzie 2006 r.
Podpisano do druku w maju 2007 r. Papier offset. kl. III,
80 g **Cena 42 zł**

Łamanie: Pracownia Składu Komputerowego
Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego
Druk i oprawa: EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, Spółka Jawna
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek



Spis treści

Spis tabel i schematów	7
Wykaz częściej stosowanych skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1.	
Wprowadzenie. Integracja gospodarcza i integracja polityczna	21
Rozdział 2.	
Unia walutowa. Historyczne przykłady unii walutowych	33
2.1. Pojęcie integracji, integracji gospodarczej, integracji walutowej i unii walutowej	33
2.1.1. Pojęcie integracji i integracji gospodarczej	33
2.1.2. Pojęcie integracji walutowej i unii walutowej	42
2.2. Historyczne przykłady unii walutowych	46
2.2.1. Między państwowe unie walutowe	48
2.2.2. Narodowe unie walutowe	58
Rozdział 3.	
Europejska integracja walutowa	67
3.1. Geneza i początki procesów integracyjnych w Europie Zachodniej po II wojnie światowej	67
3.1.1. Główne przesłanki i motywy integracji zachodnioeuropejskiej	67
3.1.2. Początki procesu integracji zachodnioeuropejskiej	75
3.2. Początki zachodnioeuropejskiej integracji walutowej	83
3.3. Europejski System Walutowy	111
3.4. Jednolity Akt Europejski	116

3.5. Utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie	120
3.5.1. Raport J. Delors'a	120
3.5.2. Etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz warunki uczestnictwa w UGiW	126
3.6. Utrzymanie kryteriów konwergencji	139
3.6.1. Postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską	139
3.6.2. Pakt Stabilizacji i Wzrostu	142
Rozdział 4.	
Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej dla uczestniczących w niej państw narodowych	149
4.1. Unia walutowa a suwerenność państwa	149
4.2. Unia walutowa a niezależność polityki gospodarczej państwa narodo- wego	177
4.3. Unia walutowa a pozycja i funkcje państwa narodowego	198
4.4. Unia walutowa a „kwestia niemiecka”	222
4.4.1. Integracja zachodnioeuropejska jako próba rozwiązania „kwestii niemieckiej”	223
4.4.2. Pozycja i rola marki zachodnioniemieckiej a europejska unia wa- lutowa	237
Rozdział 5.	
Polityczne implikacje unii walutowej dla Unii Europejskiej (państw człon- kowskich UGiW) jako całości	249
5.1. Unia Gospodarcza i Walutowa a integracja polityczna	249
5.1.1. Pojęcie integracji politycznej	250
5.1.2. Unia walutowa a unia polityczna	254
5.2. Zarys systemu instytucjonalnego Unii Gospodarczej i Walutowej	292
Rozdział 6.	
Globalne polityczne implikacje europejskiej unii walutowej	310
Zakończenie	333
Bibliografia	339
Summary	365
Zusammenfassung	367

Spis tabel i schematów

Tabela 2.1. Etapy procesu integracji i ich cechy charakterystyczne	40
Tabela 2.2. Międzypaństwowe unie walutowe	54
Tabela 3.1. Etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej	129
Tabela 3.2. Spełnianie warunków udziału w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej przez państwa UE	135
Tabela 4.1. Deficyty budżetowe oraz zadłużenie w wybranych państwach w perspektywie historycznej (wartości przeciętne, w % w stosunku do PKB)	182
Tabela 4.2. Średnia migracja ludności w ramach wybranych krajów (% populacji regionu)	188
Tabela 4.3. Wydatki z budżetu Wspólnot Europejskich (UE)	191
Tabela 4.4. Rozwój procesu integracji gospodarczej w ramach Wspólnot Europejskich (UE) w czasie (1960–2004) w podziale na obszary integracji	208
Tabela 4.5. Rozwój procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich (UE) w czasie (1950–2004) w podziale na funkcje państwa	211
Schemat 4.1. Zróżnicowane warianty reżimu międzynarodowego: relacje pomiędzy rządami narodowymi a instytucjami międzynarodowymi	216
Schemat 4.2. Wzajemne oddziaływania pomiędzy sporadycznym podejmowaniem decyzji na wysokim i niższym poziomie funkcjonującej współpracy międzynarodowej	218
Tabela 4.6. Wybrane wskaźniki RFN, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch 1992 r.	233
Tabela 4.7. Średnie wartości stóp inflacji, mierzone indeksem cen konsumpcyjnych, w okresie 1950–1996 w wybranych państwach	240
Schemat 5.1. Federalizm jako model dwóch przeciwstawnych tendencji – integracji i decentralizacji	262
Schemat 5.2. System instytucjonalny UGiW	299
Tabela 6.1. Wydatki Stanów Zjednoczonych na obronę w okresie 1951–1977 (w mld USD)	320

Tabela 6.2. Saldo obrotów bieżących Stanów Zjednoczonych w okresie 1997–2006	326
Tabela 6.3. Deficyt (nadwyżka) budżetu Stanów Zjednoczonych w okresie 1999–2006	327

Wykaz częściej stosowanych skrótów

EBC	– Europejski Bank Centralny
ECU	– Europejska Jednostka Walutowa
EIW	– Europejski Instytut Walutowy
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ESW	– Europejski System Walutowy
EUP	– Europejska Unia Płatnicza
EWEA, Euratom	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWO	– Europejska Wspólnota Obronna
EWP	– Europejska Wspólnota Polityczna
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
JAE	– Jednolity Akt Europejski
KE	– Komisja Europejska
PE	– Parlament Europejski
PSiW	– Pakt Stabilizacji i Wzrostu
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
UGiW	– Unia Gospodarcza i Walutowa
WE	– Wspólnota(y) Europejskie

Wstęp

1 stycznia roku 2002 rozpoczął się ostatni ważny etap ustanowionej – na mocy podpisanego 7 lutego 1992 roku traktatu z Maastricht – Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW; ang. Economic and Monetary Union). W dwunastu państwach członkowskich Unii Europejskiej w powszechnym obiegu znalazły się banknoty i monety euro, które w niedługim czasie całkowicie zastąpiły dotychczasowe, narodowe jednostki walutowe.

Powstanie Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie to bez wątpienia jedno z najważniejszych wydarzeń przełomu XX i XXI wieku. Nie bez podstaw uważane jest za „najbardziej ambitne przedsięwzięcie w procesie integracji europejskiej”¹. Dwanaście państw Unii Europejskiej – Austria, Belgia, Francja, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia i Włochy zdecydowało się na rezygnację z walut narodowych (których historia liczona jest w wielu wypadkach w setkach, a nawet – grecka drachma – w tysiącach lat), przyjęcie jednej, wspólnej waluty euro i tym samym – na próbę trwałego połączenia w jedną całość gospodarek większości państw Europy Zachodniej. Od początku roku 2007 trzynastym państwem członkowskim UGiW jest Słowenia – pierwszy kraj, który przyjął euro, spośród państw Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do UE w roku 2004. Co więcej, jest niemal pewne, że liczba państw członków UGiW wzrośnie w przyszłości i tzw. Euroland powiększy się. Potencjalnymi kandydatami do udziału w europejskiej unii walutowej są bowiem trzy państwa Unii Europejskiej – Wielka Brytania, Szwecja i Dania, które nie uczestniczą w tym przedsięwzięciu, oraz – po spełnieniu

¹ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia europejska*. Przeł. B. Gontar. Łódź 1998, s. 31.

odpowiednich warunków – pozostali, nowi członkowie Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej, a wśród nich także Polska.

Chociaż historia wspólnego europejskiego pieniądza jest bardzo krótka, to jednak procesy integracyjne w Europie Zachodniej, których efektem jest europejska unia walutowa, rozpoczęły się już kilka lat po II wojnie światowej. Znaczenie i waga różnych przesłanek procesu integracji zachodnioeuropejskiej oczywiście zmieniała się w czasie. Takie motywy integracji, jak potrzeba odbudowy ze zniszczeń wojennych gospodarek poszczególnych krajów czy poczucie zagrożenia ze strony obozu państw socjalistycznych, z czasem stawały się nieaktualne. Z kolei stopniowo nabierały znaczenia dążenia państw Europy Zachodniej mające na celu dorównanie Stanom Zjednoczonym czy Japonii pod względem potencjału ekonomicznego, a także wpływ rosnących w siłę korporacji transnarodowych, które w integracji upatrywały szansę na podniesienie poziomu swojej efektywności i poprawę swojej konkurencyjności w globalizującej się gospodarce. Jednak takie motywy, jak trwałe pojednanie państw Europy, wykorzenienie nacjonalizmu i zapewnienie na Starym Kontynencie pokoju, jak również ciągła poprawa sytuacji gospodarczej, co ma pozwolić na podniesienie poziomu dobrobytu Europejczyków, są tymi, które zarówno legły u podstaw rozpoczęcia procesu integracji pół wieku temu, jak i stanowią przesłanki aktualnie podejmowanych przedsięwzięć integracyjnych. Mniej więcej półwieczny okres funkcjonowania Wspólnot zaowocował więc zarówno olbrzymim pogłębieniem integracji (obejmowanie rozwiązaniami wspólnotowymi coraz to nowych sfer życia), jak i kilkukrotnym rozszerzeniem ich składu członkowskiego.

Potrzebę unifikacji walutowej państw Europy dostrzegano już w pierwszych latach po II wojnie światowej (kongres haski w 1948 r., którego efektem było m.in. powołanie Rady Europy²). Także na to, że państwa tworzące Wspólnoty Europejskie mogą i powinny (i prawdopodobnie to zrobią) wprowadzić unię walutową, wskazywano już na początku funkcjonowania tych struktur integracyjnych, ponad cztery dekady temu. Na przykład U.W. Kitzinger pisał w 1963 roku: „[...] jeśli integrację gospodarczą zdefiniować jako działania zmierzające do uczynienia granic politycznych bez znaczenia pod względem gospodarczym, powstaje jeden problem o szczególnie przenikającym charakterze: jak przezwyciężyć nie tylko różnice pomiędzy sześcioma państwami pod względem legislacji, ale trudności pięciu różnych walut z sześcioma różnymi rządami i pięcioma bankami centralnymi prowadzącymi pięć różnych polityk fiskalnych i monetarnych? Idealnie,

² K. Łastawski: *Od idei do integracji europejskiej*. Warszawa 2003, s. 120.

Wspólny Rynek powinien mieć wspólną walutę. [...] Prawdopodobnie, w dłuższej perspektywie, jedna europejska waluta zostanie ustanowiona wraz z jednym europejskim bankiem centralnym”³. Słowa te sprawdziły się, chociaż, jak we wstępie do pierwszego wydania swojej książki pisał w 1992 roku P. De Grauwe, jeszcze kilka lat temu perspektywy unii walutowej w Europie wyglądały „bardzo mgliście”. Sytuacja zaczęła bardzo szybko zmieniać się w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku i dzięki raportowi J. Delors’a z 1989 roku zagadnienie integracji monetarnej w Europie znowu nabrało znaczenia⁴.

Tylko na pierwszy rzut oka może się wydawać, że UGiW jest, zgodnie właśnie ze swoją nazwą, przedsięwzięciem o charakterze ściśle ekonomicznym, motywowanym wyłącznie przesłankami ekonomicznymi i pociągającym za sobą skutki głównie gospodarcze. Ekonomiczne motywy wprowadzenia UGiW – takie, jak np. redukcja ograniczeń w handlu, eliminacja kosztów transakcyjnych pomiędzy krajami strefy euro, eliminacja ryzyka kursowego, wyższe nakłady inwestycyjne (dzięki przewidywanym strukturalnym udoskonaleniom na rynkach kapitałowych czy większej dyscyplinie finansów publicznych), ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej, podniesienie poziomu konkurencyjności firm w państwach tzw. Eurolandu itd. – mają w zamierzeniu pomysłodawców i twórców unii walutowej przyczynić się do zwiększenia tempa rozwoju gospodarczego, podniesienia tempa przyrostu produktu krajowego brutto, zmniejszenia stopy bezrobocia i w końcowym efekcie – do podniesienia poziomu dobrobytu w krajach strefy euro. Bez wątpienia, są to zagadnienia bardzo istotne. Niezwykle doniosłe okazują się także ekonomiczne implikacje UGiW – opinia np. B. Eichengreena, że „unifikacja walutowa zapowiada rewolucję, jeśli chodzi o prowadzenie polityki makroekonomicznej w Europie”⁵, jest jak najbardziej uzasadniona. Dla państw w niej uczestniczących unia walutowa wiąże się tutaj z rezygnacją z własnego pieniądza i, co za tym idzie, m.in. z rezygnacją z samodzielności w prowadzeniu własnej polityki monetarnej, bardzo istotnymi ograniczeniami swobody w prowadzonej polityce budżetowej, posiadaniem przez narodowy bank centralny prawa do emisji pieniądza czy ryzykiem niestabilności wspólnej waluty. Także dla gospodarstw domowych, firm, banków czy instytucji funkcjonu-

³ U.W. Kitzinger: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963, s. 45. Wszystkie teksty anglojęzyczne w tłumaczeniu autora.

⁴ P. De Grauwe: *The economics of monetary integration*. Oxford 1997, s. v.

⁵ B. Eichengreen: *European monetary unification: Theory, practice and analysis*. Cambridge (Mass.) 1997, s. 121.

jących w tzw. Eurolandzie implikacje dotyczące bezpośrednio tych właśnie podmiotów mają charakter raczej ekonomiczny.

Jednak Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie nie jest tylko kolejnym, jednym z wielu wydarzeń w procesie integracji zachodnioeuropejskiej. Nie ma ona także charakteru jedynie ekonomicznego, nie została podjęta wyłącznie pod wpływem przesłanek ekonomicznych i nie pociąga za sobą skutków wyłącznie gospodarczych. Wśród motywów i implikacji ustanowienia UGiW doniosłe znaczenie mają motywy i implikacje o charakterze politycznym. To właśnie jest główną tezą niniejszej pracy. Opis i analiza motywów powołania i implikacji Unii Gospodarczej i Walutowej tylko z punktu widzenia ekonomicznego byłyby w przekonaniu autora niepełne i nie w pełni oddające złożoną naturę tego przedsięwzięcia. Mówiąc bardziej obrazowo, można posłużyć się znaną, przywoływaną właśnie w kontekście zagadnienia integracji międzynarodowej przez takiego autora, jak D.J. Puchala, historią o niewidomych ludziach i słoniu. Zgodnie z nią, kilka niewidomych osób dotyka słonia w celu uzyskania wiedzy o tym, jak zwierzę to wygląda. Jednak każda z tych osób dotyka różnej i tylko jednej z części ciała słonia i na podstawie swoich odczuć, doznanych – powtórzmy – w wyniku badania tylko jednej części słonia, formułuje osąd na temat tego, jak zwierzę to wygląda w całości. I tak, osoba dotykająca trąby słonia jest przekonana, że badane zwierzę musi być wysokie i smukłe. Z kolei niewidomy dotykający ucha słonia uważa, że będący przedmiotem jego zainteresowania zwierz musi być podłużny i płaski. I tak dalej. Końcowy rezultat jest taki, że każda z badających słonia niewidomych osób ma pewne argumenty na poparcie swojego wyobrażenia o wyglądzie zwierzęcia, jednak żadna nie jest w stanie uzyskać prawidłowego obrazu całości⁶.

Odnosząc zaprezentowaną historię do europejskiej unii walutowej, opis i analiza tego przedsięwzięcia ograniczone tylko do jego – powtórzmy raz jeszcze – bardzo doniosłych aspektów ekonomicznych byłyby jednak niepełne. Jest tak tym bardziej, że w całym procesie integracji, który doprowadził do ustanowienia UGiW, poczynając od jego genezy, aspekty polityczne i ekonomiczne są ze sobą nierozzerwalnie powiązane. Dlatego też celem niniejszej pracy jest identyfikacja i analiza politycznych implikacji wprowadzenia unii walutowej przez państwa Unii Europejskiej. UGiW pociąga bowiem za sobą (czy też może pociągać) wiele konsekwencji o charakterze politycznym, sytu-

⁶ D.J. Puchala: *Of blind men, elephants and international integration*. „Journal of Common Market Studies” 1972, No 10, s. 267.

ujących się na styku polityki i ekonomii, bądź też ekonomicznym, ale bezpośrednio oddziałującym na politykę.

Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii. W rozdziale pierwszym, mającym charakter wprowadzenia, zostały podkreślone powiązania pomiędzy polityką i ekonomią, a zwłaszcza pomiędzy politycznymi i ekonomicznymi wymiarami integracji międzynarodowej. Chodziło tutaj o przedstawienie opinii autorów wskazujących właśnie na ścisły związek tych dwóch dziedzin. Na szczególną uwagę zasługują te sądy, w których zaakcentowano ścisły związek aspektów politycznych i ekonomicznych w odniesieniu do zainicjowanego i kontynuowanego po II wojnie światowej procesu integracji zachodnioeuropejskiej, a szczególnie tego etapu we wspomnianym procesie, jakim było ustanowienie UGiW.

Pierwsza część rozdziału drugiego zawiera przegląd funkcjonujących w literaturze przedmiotu definicji takich istotnych z punktu widzenia tematu niniejszej pracy pojęć, jak integracja, integracja gospodarcza, integracja walutowa oraz unia walutowa. Będąca tematem niniejszej pracy Unia Gospodarcza i Walutowa jest najważniejszym, chociaż nie pierwszym przykładem unii walutowej w historii. Jak wspomniano w rozdziale drugim, tego typu porozumienia zawierane były już w starożytności. W dalszej części rozdziału drugiego zostały przedstawione najważniejsze przykłady historyczne unii walutowych oraz unie walutowe aktualnie funkcjonujące. Od razu należy zaznaczyć, że ta druga grupa przykładów unii walutowych w zdecydowanej większości skupia państwa peryferyjne o stosunkowo bardzo niewielkim znaczeniu politycznym i ekonomicznym, i których poziom zintegrowania politycznego oraz ekonomicznego jest o wiele niższy, niż ma to miejsce w przypadku państw UE tworzących unie walutową. W opisie i analizie przykładów unii walutowych szczególna uwaga została zwrócona na polityczny wymiar tych unii oraz na znaczenie czynników politycznych dla ich trwałości. Z tego powodu i z punktu widzenia tematu niniejszej pracy największe znaczenie ma tutaj podział unii walutowych na zawierane pomiędzy pozostającymi samodzielnymi państwami oraz tzw. narodowe unie walutowe, których zaistnienie związane jest z unifikacją polityczną.

Rozdział trzeci prezentuje drogę państw UE (Wspólnot Europejskich) do Unii Gospodarczej i Walutowej. Przedsięwzięcia tego nie można analizować w oderwaniu od szerszego kontekstu, dlatego też najpierw została poruszona i zarysowana geneza zachodnioeuropejskiego procesu integracyjnego po II wojnie światowej oraz jego po-

czątki. Dalsza część rozdziału trzeciego zawiera zarys działań i wydarzeń, które doprowadziły do zaistnienia UGiW. Przedstawione zostały więc początki procesu współpracy walutowej państw Europy Zachodniej, propozycje i plany utworzenia unii walutowej formułowane na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, zasady Europejskiego Systemu Walutowego, znaczenie Jednolitego Aktu Europejskiego dla możliwości ustanowienia UGiW. Dalej przedstawiono najważniejsze postanowienia dotyczące UGiW zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz aktach prawa wtórnego UE. Chodzi tutaj przede wszystkim o etapy tworzenia UGiW, warunki udziału w jej trzecim etapie oraz postanowienia tzw. Paktu Stabilizacji i Wzrostu.

Polityczne implikacje UGiW zostały przedstawione w rozdziałach czwartym, piątym i szóstym. Rozdział czwarty zawiera analizę politycznych implikacji uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej dla państw narodowych. Po pierwsze, rzecz w tym, jak ma się udział państwa w UGiW do funkcjonującego w literaturze rozumienia pojęcia suwerenności. Rozwinięcie i uzupełnienie tych rozważań w wymiarze niejako praktycznym stanowi wpływ uczestnictwa państwa w unii walutowej na niezależność prowadzonej przez to państwo polityki gospodarczej. Ten aspekt został poruszony w drugim podrozdziale rozdziału czwartego. Następny podrozdział stanowi próbę usytuowania udziału w UGiW w grupie zjawisk i procesów o szerszym charakterze, które wpływają na pozycję, rolę i zakres funkcji realizowanych przez współczesne państwo narodowe. Chodzi tutaj przede wszystkim oczywiście o cały proces integracji w ramach UE (WE), ale także np. o globalizację, wzrost liczby i znaczenia pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych czy też procesy decentralizacyjne. W czwartym, ostatnim podrozdziale rozdziału czwartego podjęto zagadnienie znaczenia zacieśnienia i pogłębienia integracji, jakim jest UGiW, dla tzw. problemu niemieckiego. Chodzi tutaj mianowicie o podkreślenie wpływu i rangi, jakie miało zjednoczenie Niemiec w 1990 roku dla zawarcia traktatu z Maastricht i wprowadzenia UGiW.

Rozdział piąty zawiera próbę przedstawienia, w jaki sposób Unia Gospodarcza i Walutowa może przyczynić się do pogłębienia integracji krajów UE w sferze politycznej czy nawet „wymusić” je. W tym celu w pierwszym podrozdziale tego rozdziału zostały przedstawione funkcjonujące definicje integracji politycznej. Podrozdział ten zawiera także wymienione czynniki, które mogą stanowić o potrzebie (konieczności?) pogłębienia integracji w wymiarze politycznym, co z kolei

może doprowadzić – lub przynajmniej zbliżyć UE – do stanu unii politycznej. W tym celu najpierw zostały przedstawione cztery teorie (podejścia) integracji politycznej – funkcjonalizm i neofunkcjonalizm, federalizm, konfederalizm oraz podejście „transakcyjne”. Drugi podrozdział rozdziału piątego zawiera analizę instytucjonalnych aspektów UGiW oraz rozwinięcie sygnalizowanego w podrozdziale pierwszym tego samego rozdziału zagadnienia dotyczącego legitymizacji Europejskiego Banku Centralnego i jego politycznej odpowiedzialności.

Wreszcie w rozdziale szóstym zostały przedstawione związki pomiędzy układem sił w wymiarze globalnym a kształtem międzynarodowego systemu walutowego oraz polityczne aspekty dotyczące tego, w jaki sposób na system ten wpłynie powołanie UGiW i pojawienie się nowej waluty euro.

Pracę zamyka zakończenie zawierające podsumowanie rozważań zawartych we wcześniejszych rozdziałach oraz bibliografia.

W polskiej literaturze przedmiotu brak opracowania, w którym dominuje polityczny wymiar UGiW. Uwaga autorów – przede wszystkim ekonomistów – koncentruje się na wymiarze ekonomicznym Unii Gospodarczej i Walutowej. W pracach tych można co najwyżej spotkać pewne uwagi sygnalizujące polityczne aspekty tego przedsięwzięcia. Polscy autorzy opracowań dotyczących UGiW to m.in. L. Oręziak, K. Lutkowski, R. Wierzba, J. Borowiec, P. Kowalewski, D. Sobczyński, P. Żukowski. Na szczególną uwagę zasługuje praca *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie* (Warszawa 2001), której autorem jest A. Nowak-Far i która stanowi pogłębioną analizę prawną UGiW. Pewne kwestie sygnalizujące polityczne aspekty UGiW zawierają wydane w Polsce książki autorów zagranicznych. Chodzi tutaj o książki W. Molle'a (*Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 1995, 2000), L. Tsoukalisa (*Nowa ekonomia europejska*, Łódź 1998), pracę zbiorową pod redakcją P. Tempertona (*Euro: wspólna waluta*, Warszawa 2001) oraz książkę P. De Grauwe (*Unia walutowa*, Warszawa 2003).

W związku z brakiem w polskiej literaturze przedmiotu opracowania koncentrującego się na politycznym wymiarze europejskiej unii walutowej prezentowana publikacja opiera się na literaturze anglojęzycznej. Oczywiście, nie sposób nawet wymienić tutaj wszystkich nazwisk autorów opracowań wykorzystanych podczas pisania niniejszej pracy. Z punktu widzenia jej tematu szczególnie istotna jest praca W.F.V. Vanthoor'a (*European monetary union since 1848. A political and historical analysis*, Cheltenham–Northampton 1998), artykuł B.J. Cohena

(*Beyond EMU. The problem of sustainability*) zawarty w pracy zbiorowej pod redakcją B. Eichengreena i J.A. Friedena (*The political economy of European monetary unification*, Boulder–Oxford 2001) oraz artykuł, którego autorem jest Ch.A.F. Goodhart (*The political economy of monetary union*) będący częścią publikacji pod redakcją P. Kenena (*Understanding interdependence. The macroeconomics of the open economy*, Princeton 1995). Bardzo przydatna podczas pisania niniejszej pracy była także publikacja wydana z okazji pięćdziesięciolecia funkcjonowania marki RFN opracowana przez Deutsche Bundesbank (*Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in the Germany since 1948*, Oxford 1998), a także zbiór artykułów z konferencji, która odbyła się w 1998 roku w Brukseli (*The European Union and the euro: Economic, institutional and international aspects. A selection of conference papers, Brussels 17–18 September 1998*, Luxembourg 2000). Wśród nich osobno należy wspomnieć o artykule W. Wesselsa (*EMU and political union*). Oprócz wymienionych publikacji bardzo pomocne były także opracowania autorstwa B. Eichengreena oraz takich autorów, jak R. Mundell, K.R. McNamara, M. Kaelberer, C.R. Henning, S.E. Rolfe i J. Burtle, S.C.W. Eijffinger i J. De Haan, C. Hefeker, N. Thygesen i D. Gros, P.J. Welfens, P. Coffey i J.R. Presley.

Do opisu i przedstawiania historii procesu integracji walutowej państw Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) oraz kwestii związanych już bezpośrednio z UGiW jako podstawa służyły dokumenty – zarówno akty prawa pierwotnego UE (WE), jak i wybrane, najistotniejsze z punktu widzenia tematu niniejszej pracy akty prawa wtórne, a także inne ważne dla procesu integracji walutowej dokumenty (chodzi tutaj przede wszystkim o tzw. plan P. Wernera oraz plan J. Delors’a). Wykaz wykorzystanych dokumentów zawiera bibliografia.

Z racji tematu i charakteru prezentowanej pracy wykorzystano także bardzo wiele publikacji, zarówno autorów polskich, jak i zagranicznych, niezwiązanych bezpośrednio z samą Unią Gospodarczą i Walutową, a dotyczących takich zagadnień, jak np. suwerenność, pozycja i rola współczesnego państwa, kwestia Niemiec i innych, w których kontekście usytuowana została UGiW.

Niniejsza książka oparta została na rozprawie doktorskiej (mającej ten sam tytuł), obronionej na Uniwersytecie Śląskim. Jej promotorem był Kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego Pan prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk, któremu autor pragnie w ten

sposób podziękować za opiekę naukową. Słowa podziękowania autor przekazuje także Recenzentom pracy – Panu prof. dr. hab. Czesławowi Mojsiewiczowi z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, który przygotował recenzję wydawniczą, oraz Dziekanowi Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego – Panu prof. dr. hab. Bogdanowi Łomińskiemu, i Panu prof. dr. hab. Kazimierzowi Łastawskiemu z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, którzy byli recenzentami na etapie rozprawy doktorskiej. Oczywiście za wszelkie braki i niedoskołałości przedkładanej pracy odpowiedzialność ponosi wyłącznie jej autor.

Autor chciałby także podziękować Dyrektorowi Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego Panu prof. dr. hab. Janowi Iwankowi oraz członkom Rady Naukowej Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego za decyzje o wyasygnowaniu środków finansowych umożliwiających opublikowanie niniejszej książki.

Rozdział 1.

Wprowadzenie

Integracja gospodarcza i integracja polityczna

Przedmiotem zainteresowania w prezentowanej pracy są polityczne implikacje i uwarunkowania wprowadzonej na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Unii Gospodarczej i Walutowej rozumianej jako etap procesu integracji europejskiej. Wprowadzenie unii walutowej przez państwa Unii Europejskiej jest wydarzeniem, które stanowi nie tylko bardzo daleko idące pogłębienie integracji w sferze *stricto* gospodarczej, ale pociąga za sobą także implikacje w płaszczyźnie politycznej.

Jak to zostanie przedstawione w dalszej części tekstu, jeśli integrację rozumieć jako proces, to kolejne etapy procesu międzynarodowej integracji ekonomicznej „wieńczy” unia polityczna. Jednak tak ujęty proces integracji jest konstrukcją teoretyczną i swoistym „typem idealnym”. W odniesieniu do będącego przedmiotem naszego zainteresowania procesu integracji zachodnioeuropejskiej (a, jak dotychczas, jest to przykład integracji międzypaństwowej o największym stopniu zaawansowania) dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że wśród okoliczności i uwarunkowań, jakie miały wpływ zarówno na jego zainicjowanie, jak i na jego tempo, zakres, głębię itd., mamy do czynienia z okolicznościami oraz uwarunkowaniami o charakterze zarówno ekonomicznym jak i politycznym. Co więcej, jednoznaczne i precyzyjne rozróżnienie pomiędzy tym, co w procesie integracji zachodnioeuropejskiej „ekonomiczne”, a tym, co „polityczne”, jest raczej niemożliwe. W odniesieniu do relacji pomiędzy polityką i ekonomią¹, za

¹ Szerzej, relacje zachodzące pomiędzy polityką a gospodarką można analizować w następujących płaszczyznach: „[...] po pierwsze, można badać zależności między ekonomią a polityką rozumianymi jako dwie odrębne i zarazem powiązane ze sobą sfery

E. Halizakiem należy stwierdzić, iż „rozdzielenie polityki i ekonomii ma charakter czysto analityczny”². I chociaż stawianie znaku równości pomiędzy polityką i ekonomiką – tak jak czyni to np. R. Mayne („gospodarka jest odwrotną stroną polityki – tak samo jak i polityka jest odwrotną stroną gospodarki, i w tym rozumieniu rozróżnienie między gospodarką a polityką opiera się bardziej na zwyczajach niż na rzeczywistej różnicy”³) – jest chyba zbyt daleko idące, to niewątpliwie „prawda o zjawiskach społecznych ma charakter interdyscyplinarny, co sprawia, że zamykanie się w obrębie jednej tylko dyscypliny badawczej uniemożliwia pełne jej poznanie”⁴.

Jeśli rozumieć ekonomię jako naukę o tym, w jaki sposób najefektywniej wykorzystywać będące do dyspozycji zasoby, to biorąc pod uwagę fakt, że zasoby te były, są i będą ograniczone, z punktu widzenia ściśle ekonomicznego, w dążeniu do jak najwyższej efektywności wykorzystania tych zasobów sytuacją idealną byłoby, gdyby wszelkie decyzje w jakimkolwiek stopniu dotyczące gospodarki miały charakter ściśle „techniczny”, a jedynym kryterium ich podejmowania byłaby tylko maksymalna efektywność z ekonomicznego punktu widzenia. Jednak taka sytuacja to oczywiście znowu „typ idealny”, z którym nigdy w historii nie mieliśmy do czynienia. W relacjach polityka – ekonomia mielibyśmy tutaj do czynienia z absolutnym prymatem ekonomii nad polityką. W drugim skrajnym przypadku – absolutnego prymatu polityki nad ekonomią – wszelkie decyzje dotyczące ekonomiki podejmowane byłyby bez żadnego uwzględniania istniejących uwarunkowań i ograniczeń o charakterze ekonomicznym. W praktyce, w dłuż-

życia społecznego. W ramach tego podejścia można wyodrębnić teorie sformułowane na wysokim szczeblu abstrakcji, prezentujące przebieg procesu dziejowego i uznające, że istnieją prawidłowości określające ten proces i/lub poszczególne jego etapy, stadia czy fazy. Tego typu analizy mają często wymiar historiozoficzny. Po drugie, można analizować wpływ poszczególnych wskaźników określających rozwój ekonomiczny (poziom dochodu narodowego na głowę mieszkańca, poziom urbanizacji, wykształcenia itd.) na system polityczny, jego stabilność, przemiany. Po trzecie, przedmiotem analizy może być problem relacji między gospodarką i władzą w różnych systemach społeczno-gospodarczych (w systemie gospodarki rynkowej, systemie gospodarki centralnie planowanej). Po czwarte, można podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jak określona polityka ekonomiczna lub stan gospodarki wpływa na proces polityczny, postrzeganie elit władzy, większości rządzącej”. G. Ulicka: *Determinanty polityki*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki. Lublin 2002, s. 313.

² E. Halizak: *Polityka i ekonomia. O potrzebie rozwijania badań w duchu ekonomii politycznej*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1, s. 173.

³ R. Mayne: *Die Einheit Europas. EWG, Euratom, Mountainunion*. München 1963, s. 47. Cyt. za: Z. Nowak: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego*. Poznań 1965, s. 156.

⁴ E. Halizak: *Polityka i ekonomia. O potrzebie...*, s. 167.

szej perspektywie taki stan rzeczy jest oczywiście niemożliwy do utrzymania. M. Dobroczyński pisze, że „czynnik polityczny okresowo przeważa nad żywiołem procesów ekonomicznych, z kolei jednak te ostatnie – zwłaszcza w czasie dłuższym – powodują odwrócenie sytuacji zależności, przechodząc do nadrzędności nad prymitywnie rozumianą potrzebą władzy administracyjnej”⁵.

W rzeczywistości społecznej mamy do czynienia z całym spektrum różnych stanów pośrednich, uzależnionych m.in. od uwarunkowań historycznych, systemu polityczno-gospodarczego, stanu świadomości społecznej. Jeśli uznać, że, jak pisze W. Hallstein, „istotą polityki jest wybór”⁶, to decyzje dotyczące wyboru określonych celów i środków ich realizacji dokonywane są na podstawie określonego systemu wartości. „Wartości społeczne, wokół których ścierają się dążenia społeczne, a które mogą jednoczyć lub dezintegrować wielką grupę społeczną jako całość, są wartościami politycznymi”⁷. Ogniwnem pośredniczącym w związkach polityki i ekonomii „są wartości ideologiczne. Jednostki i grupy społeczne zawsze w przygotowaniu swych działań poddają wartościowaniu oczekiwane przez nich rezultaty. Wartościowaniu poddawane są również projektowane środki, których użycie przyczyni się do osiągnięcia celu”⁸. W ten sposób działania i decyzje „o charakterze ekonomicznym, takie jak zmiany stóp procentowych, poziomu podatków i kursu walutowego, są podejmowane na podstawie przesłanek ekonomicznych wyznaczonych przez takie parametry jak: poziom rezerw walutowych, stan budżetu i bilansu płatniczego; ale równie ważną rolę odgrywają decyzje polityczne, które odzwierciedlają interesy i preferencje jednostek i grup społecznych”⁹. Mówiąc inaczej, „rozdział dochodów i bogactwa jest siłą napędową procesu politycznego”¹⁰. Dlatego też przedstawionych przykładowych decyzji – chociaż mogą dotyczyć one problemów ekonomicznych i podejmowane mogą być na podstawie danych czy przesłanek o charakterze ekonomicznym – nie można traktować i analizować jako

⁵ M. Dobroczyński: *Międzynarodowe związki gospodarki z polityką*. Toruń 2003, s. 56.

⁶ W. Hallstein: *United Europe. Challenge and opportunity*. Cambridge (Mass.) 1962, s. 58.

⁷ A. Bodnar: *Ekonomika i polityka*. Warszawa 1978, s. 14.

⁸ Ibidem, s. 206.

⁹ E. Halizak: *Polityka i ekonomia. O potrzebie...*, s. 172.

¹⁰ B. Steunenberg, H.J. Blommestein: *Governments and markets: An introduction*. In: *Governments and markets. Establishing a democratic constitutional order and a market economy in former socialist countries*. Eds. H.J. Blommestein, B. Steunenberg. Dordrecht 1994, s. 7.

decyzji tylko i wyłącznie ściśle „technicznych”, ale należy pamiętać o określonych uwarunkowaniach i okolicznościach politycznych. Decyzje bowiem i działania dotyczące takich kwestii, jak np. wskazane uprzednio (poziom stóp procentowych, podatków, kurs walutowy), pociągają za sobą niezwykle istotne konsekwencje dla różnych grup społecznych. Dana grupa może wskutek jakiejś decyzji czy działania (bądź braku decyzji czy zaniechania) zyskać lub stracić, jej sytuacja w porównaniu do sytuacji innych grup może się poprawić lub ulec pogorszeniu. Taki fakt ma znaczenie nie tylko ekonomiczne, ale także polityczne; ponadto tego typu „zysk” lub „strata” w oczywisty sposób wpływają na zachowania polityczne danej grupy społecznej – „wszystkie działania ekonomiczne, bezpośrednio uwikłane w interesy wielkich grup społecznych, są działaniami doniosłymi politycznie, zaś decyzje inicjujące te działania lub je korygujące na skalę powszechną są decyzjami politycznymi o charakterze ekonomicznym”¹¹. W efekcie „każde działanie polityczne jest celowe, służy określonym celom związanym z jednostkowym lub grupowym postrzeganiem interesów. [...] Współpraca pomiędzy grupami jest wynikiem zbieżności oddzielnych percepcji interesów, a nie spontanicznym z nich rezygnowaniem w imię mitu o wspólnym dobru”¹².

Przedstawiony stan rzeczy największe znaczenie ma w demokratycznym systemie politycznym (a z państwami o takim systemie mamy do czynienia, jeśli chodzi o kraje uczestniczące w interesującym nas procesie integracji europejskiej) jako w ustroju, który w najwyższym stopniu zapewnia wpływ poszczególnych grup społecznych (grup interesu) na podejmowane decyzje. W tym znaczeniu jest więc demokracja systemem, który najbardziej sprzyja „upolitycznieniu” decyzji o charakterze na pierwszy rzut oka przede wszystkim ekonomicznym i „technicznym”. Podmioty sprawujące władzę w demokratycznym systemie politycznym, w dążeniu do reelekcji, podejmują takie decyzje dotyczące sfery gospodarki, aby zwiększyć prawdopodobieństwo ponownego wyboru. Z kolei podmioty dążące do objęcia władzy krytykują te decyzje i starają się przekonać jak najszerszą grupę wyborców, że decyzje podejmowane przez nich po objęciu władzy będą lepiej służyć ich interesom. Jednakże „czynnik psychiczny, społeczny, ideologiczny czy – w ślad za tym – polityczny niejednokrotnie już zmieniał, zmienia i zmieniać będzie pozornie trwałe struktury ekonomiczne”¹³.

¹¹ A. Bodnar: *Ekonomika i polityka...*, s. 199.

¹² E.B. Haas: *Beyond the nation state. Functionalism and international organization*. Stanford 1972, s. 34.

¹³ M. Dobroczyński: *Międzynarodowe związki...*, s. 13.

Wspomniane znaczenie wartości ideologicznych jako łącznika pomiędzy polityką i ekonomią pociąga za sobą to, że „polityka makroekonomiczna jest ściśle związana z różnymi ideologiami i programami różnych partii politycznych, od lewicy do prawicy”¹⁴. W efekcie to politycy formułują odpowiedzi dotyczące środków i sposobów realizacji jakichś idei, czego wyrazem są odpowiedzi na pytania typu: „[...] jakie powinny być cele polityki monetarnej? Jakie instrumenty mogą być użyte, aby te cele osiągnąć?”¹⁵ W podobnym tonie kwestię związków ekonomii i polityki ujmował W. Hallstein: „[...] dzisiejsza ekonomia koncentruje się na trzech głównych zagadnieniach. Z powodu związku, jaki istnieje pomiędzy ekonomią jako nauką i polityką ekonomiczną rządów i który czyni ekonomię rozumianą jako nauka nauką polityczną, obecnie główne kwestie polityki gospodarczej i społecznej są następujące: prowadzenie gospodarki narodowej opartej na podziale pracy (za pomocą mechanizmu cenowego i systemu konkurencji), podział dochodów (zwłaszcza przez osiągnięcie i zachowanie pełnego zatrudnienia), zapewnienie stałego wzrostu (szczególnie co do polityki cyklicznej). [...] Kto zatem zaprzeczy, że wysiłki władz publicznych dotyczące tych problemów nie są polityczne? Jako takie są one wiodącymi i nadającymi impulsy polityczne w naszej cywilizacji i w naszych czasach”¹⁶.

Oprócz określonych wartości reprezentowanych przez różne grupy społeczne czy grupy interesu, albo też oprócz ideologii innym czynnikiem, który niejako „wiąże” politykę i ekonomię, są określone instytucje, jako że „każda działalność gospodarcza realizuje się w określonych ramach i określonych instytucjach politycznych. Działalność gospodarcza polega przy tym na realizacji określonych celów, co wymaga prowadzenia dostosowanej do tych celów polityki gospodarczej, a tym samym i istnienia odpowiedniego ciała politycznego, obciążonego odpowiedzialnością za realizację tego zadania”¹⁷. Kwestia rozwiązań instytucjonalnych – zakresu kompetencji poszczególnych organów, ich usytuowania w systemie prawnopolitycznym, odpowiedzialności politycznej czy demokratycznej legitymizacji nabiera szczególnego znaczenia w kontekście międzynarodowych struktur integracyjnych. W interesującym nas przypadku Wspólnot Europejskich,

¹⁴ K.R. Mc Namara: *The currency of ideas. Monetary politics in the European Union*. New York 1998, s. 2.

¹⁵ Ibidem, s. 5.

¹⁶ W. Hallstein: *Economic integration as a factor of political integration*. „Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur” 1960, s. 13–15. Cyt. za: F. Madl: *The law of the European Economic Community*. Budapest 1978, s. 20–21.

¹⁷ Z. Nowak: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej...*, s. 156.

a ściślej rzecz biorąc Unii Gospodarczej i Walutowej, do której należy część państw Wspólnoty te tworzących, mamy do czynienia z licznymi powiązaniem, wzajemnymi oddziaływaniami i współzależnościami organów o charakterze zarówno wspólnotowym, jak i narodowym. Różny jest stopień wpływu poszczególnych organów na decyzje dotyczące kwestii związanych z unią walutową i w związku z tym różna jest ich odpowiedzialność za efekty tych decyzji. Tego rodzaju zagadnienia mogą nabierać szczególnego znaczenia w okresach, w których poszczególne państwa uczestniczące w procesie integracji będą przeżywały określone trudności polityczne czy gospodarcze, bądź też – szerzej – gdy cały proces integracji napotka podobne trudności. Jak pisze E. Haas, sukcesy mierzone wskaźnikami czysto ekonomicznymi – takimi jak wzrost wartości i wolumenu handlu, zyski przedsiębiorców, poziom płac itp. – nie muszą oznaczać sukcesów w sferze politycznej. Niezadowolenie mające swoje przyczyny ekonomiczne może towarzyszyć potrzebie nasilenia działań w kierunku silniejszego sfederowania politycznego. Z kolei nierówny rozdział korzyści ekonomicznych może doprowadzić do powstania opozycji politycznej, która wcześniej nie istniała. Dlatego miara sukcesów politycznych związanych z integracją ekonomiczną sytuuje się w potrzebach, oczekiwanych korzyściach i lojalności politycznej aktorów zaangażowanych w tym procesie, która nie wypływa logicznie i koniecznie ze statystycznych wskaźników osiągnięć ekonomicznych¹⁸.

Znaczenie skuteczności prowadzonej polityki gospodarczej i jej wpływ na poziom życia obywateli – i dotyczy to oczywiście zarówno poszczególnych państw, jak i ugrupowań integracyjnych jako całości – nabiera większego znaczenia w okresie pokoju, stabilizacji i poczucia bezpieczeństwa rozumianego jako brak zagrożenia lub zdolność do ochrony przed zagrożeniem o charakterze militarnym. W takiej sytuacji zagadnienia typu: poziom podatków, cena kredytu czy poziom kursu walutowego i jego wpływ na konkurencyjność eksportu mogą stać się jednymi z najistotniejszych czynników wpływających na decyzje i zachowania polityczne różnych grup społecznych. W okresie wojen czy poczucia zagrożenia agresją zbrojną w naturalny sposób tego typu zagadnienia schodzą na plan dalszy, a na czoło wysuwają się kwestie związane z zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa militarnego.

Problem wzajemnego, ścisłego powiązania kwestii ekonomicznych i politycznych w odniesieniu do zjawisk i procesów związanych z in-

¹⁸ E. B. Haas: *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950–1957*. London 1958, s. 13.

tegracją zachodnioeuropejską, czy – szerzej – z integracją gospodarczą w ogóle, jest podnoszony przez wielu autorów. Można w tym miejscu zauważyć, że opinie takie są wyrażane nie tylko przez polityków czy uczonych zajmujących się nauką o polityce, ale także przez ekonomistów. I tak np. B. Balassa pisał na temat integracji, że „bez wątpienia – zwłaszcza w przypadku Europy – cele polityczne mają doniosłe znaczenie”¹⁹. Autor ten wskazuje tutaj na uniknięcie wojny pomiędzy Francją a Niemcami czy stworzenie „trzeciej siły” w polityce światowej jako na cele polityczne, których osiągnięciu – jak się często podkreśla – będzie sprzyjać integracja gospodarcza. B. Balassa wskazuje także na wzajemne oddziaływanie polityki i ekonomii, pisząc, że „motywy polityczne mogą pobudzać do podjęcia pierwszego kroku na drodze integracji ekonomicznej, ale integracja ekonomiczna oddziałuje także na sferę polityki; podobnie, jeśli pierwotne powody są gospodarcze, w dalszych etapach może zaistnieć potrzeba jedności politycznej”²⁰. F. Machlup w kontekście związku polityki i ekonomii w procesie integracji stwierdza: „[...] z wyjątkiem ekonomii marksistowskiej literatura ekonomiczna przez dwa już prawie stulecia usiłowała utrzymywać rozdział między myślą ekonomiczną a myślą polityczną i społeczną, rozdział tak ostry, jak tylko potrafili osiągnąć poszczególni autorzy. To stwierdzenie ogólne odnosi się [...] do większości dziedzin i sfer specjalizacji. Do tej przeważającej większości nie należy jednak tematyka związana z integracją gospodarczą. [...] W dziejach idei integracji gospodarczej, tak narodowej, jak i międzynarodowej, owo rozgraniczenie jest trudne do przeprowadzenia, ponieważ polityczne i społeczne problemy [...] są nierozzerwalnie związane z problemami ekonomicznymi. Więcej nawet: zasadnicza kwestia środków i celów może dostarczać mocnego argumentu przeciwko myśleniu monodyscyplinarnemu, domagając się myślenia interdyscyplinarnego. [...] Dla wielu ludzi celem jest pokój i polityczna jedność, integracja gospodarcza zaś to narzędzie realizacji tego celu; ale istnieją i inni, którzy w gospodarczej integracji widzą cel, w integracji politycznej zaś (federacja, konfederacja, rządy ponadnarodowe itd.) – niezbędne po temu narzędzie”²¹. Bardzo podobną opinię wyraża Ch.P. Kindleberger: „[...] nie może być wątpliwości, że polityczna i ekonomiczna

¹⁹ B. Balassa: *The theory of economic integration: An introduction*. In: *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*. Eds. B.F. Nelson, A.C.-G. Stubb. Boulder-London 1994, s. 129.

²⁰ Ibidem.

²¹ F. Machlup: *Integracja gospodarcza. Narodziny i rozwój idei*. Przeł. H. i K. Hagemeyer. Warszawa 1986, s. 76–77.

integracja jest współzależna, i że jednej nie można osiągnąć bez drugiej. Jest rzeczą ważną, postawić sprawę jasno, iż integracja polityczna jest trudniejszym i bardziej koniecznym aspektem tych ściśle zabiegających się warunków. Bez poczucia politycznej spójności instytucje stworzone dla integracji ekonomicznej zawiodą w praktyce, bez względu na to, jak zręczni są eksperci, którzy je skonstruowali. Błąd nie będzie tkwił w planach, lecz w braku warunków, niezbędnych dla ich realizacji. Działając przez napęd spowodowany integracją ekonomiczną, nie osiągnie się równocześnie integracji politycznej, choć może ona ten proces przyspieszyć, o ile został on już zainicjowany i jest wspierany przez inne siły. Dzisiejsza integracja ekonomiczna w Europie nie może stworzyć politycznej spójności, choć może pomóc w tym procesie”²². W opinii takiego autora, jak W. Röpke, „gospodarcza jedność Europy może istnieć tylko jako część jedności ogólnej i ta jedność ogólna jest ważniejsza niż jedność ściśle gospodarcza”²³. Integracja gospodarcza zawsze pociąga za sobą także integrację „społeczną”. W dłuższej perspektywie integracja gospodarcza nie może być głębsza niż integracja społeczna, a stopień zaawansowania integracji ekonomicznej jest zdeterminowany przez postęp w integracji społecznej²⁴. Podsumowując, można stwierdzić, tak jak czyni to W. Wallace, że „jest niezwykle trudno zachować granice pomiędzy integracją gospodarczą i polityczną”. Autor ten określa także integrację zachodnio-europejską jako „proces wysoce polityczny”²⁵.

Na znaczenie motywów, przesłanek i implikacji o charakterze politycznym wskazuje się od samego początku procesu integracji gospodarczej w Europie Zachodniej. Najogólniej, mówiąc słowami W. Hallsteina, „integracja gospodarcza jest odpowiedzią na wyzwania polityczne, odpowiedzią polityczną, i dlatego też jest także procesem politycznym. [...] Wspólnota Europejska jest nie tylko nową całością gospodarczą, ale także nowym faktem politycznym”²⁶. Podobną opinię wyraża L.N. Lindberg, który pisząc, że stwierdzonymi celami EWG było utworzenie unii celnej i znaczących postępów w integracji gospodarczej, jednak „fundamentalne motywacje” były polityczne, wskazuje tutaj na słowa zawarte w tekście Traktatu ustanawiającego EWG o ustanowieniu „coraz bliższej unii między Europejczykami”

²² Ch.P. Kindleberger: *International economics*. Homewood (Ill.) 1958, s. 583.

Cyt. za: Z. Nowak: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej...*, s. 172.

²³ W. Röpke: *International order and economic integration*. Dordrecht 1959, s. 47.

²⁴ Ibidem, s. 72–73.

²⁵ W. Wallace: *Regional integration: The West European experience*. Washington 1994, s. 7–8.

²⁶ W. Hallstein: *United Europe. Challenge...*, s. 58.

[ang. an ever closer union among the European peoples]²⁷. P.H. Smith stwierdza, że nawet jeśli deklarowane cele integracji są ekonomiczne, to istotne znaczenie mają także kwestie polityczne²⁸. W. Wallace zauważa zaś, że integracja gospodarcza w Europie to strategia służąca osiąganiu politycznych celów poszczególnych krajów – Stanów Zjednoczonych, Francji, Holandii, Włoch, Niemiec²⁹.

W celu potwierdzenia przedstawionych stwierdzeń można przytoczyć tutaj opinie dotyczące powodów powołania przez 6 państw Europy Zachodniej pierwszej Wspólnoty – Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Względy polityczne tworzenia tego – z nazwy tylko gospodarczego – ugrupowania integracyjnego były widoczne od początku. Według ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji, który przedstawił projekt utworzenia EWWiS – R. Schumana – realizacja jego planu oznaczałaby, iż byłoby „oczywiste, że jakakolwiek wojna pomiędzy Francją i Niemcami stałaby się nie tylko nie do pomyślenia, ale materialnie niemożliwa”³⁰. J. Goormaghtigh w 1955 roku pisał: „[...] bez wątpienia motywy polityczne były dominujące, a wśród nich problem stosunków francusko-niemieckich był decydujący [...]”³¹. Wybór węgla i stali jako pierwszych sektorów w procesie integracji został dokonany „przede wszystkim z politycznych raczej niż ekonomicznych powodów. Przemysł ciężki był źródłem wszystkich francusko-niemieckich rywalizacji”³². Jak zaś stwierdza J. Krasuski, „politycznym celem Francji przy wysunięciu projektu EWWiS było związanie gospodarki RFN z gospodarkami innych państw, tak aby nie mogła ona stać się podstawą nowej, samodzielnej potęgi militarnej”³³. Z współzależnością polityki i ekonomii mamy do czynienia oczywiście także w odniesieniu do EWG. Przykładowo, U.W. Kitzinger pisze, że już „w zamierzeniach projektodawców Traktatu [ustanawiającego EWG – T.K.] jego gospodarcze zadania są przede wszystkim postrzegane jako krok w kierunku integracji po-

²⁷ L.N. Lindberg: *Political integration: Definitions and hypotheses*. In: *The European Union. Readings...*, s. 101.

²⁸ P.H. Smith: *The politics of integration: Concepts and themes*. In: *The challenge of integration: Europe and the Americas*. Ed. P. H. Smith. Miami 1993, s. 5.

²⁹ W. Wallace: *Regional integration: The West...*, s. 2.

³⁰ R. Schuman: *The Schuman declaration*. In: *The European Union. Readings...*, s. 11–12.

³¹ J. Goormaghtigh: *European Coal and Steel Community*. „International Conciliation” 1955 (May), No 503, s. 344–348.

³² Ibidem.

³³ J. Krasuski: *Europa Zachodnia po II wojnie światowej. Dzieje polityczne*. Poznań 1990, s. 176.

litycznej”³⁴ i podobnie jak L.N. Lindberg wskazuje tutaj na słowa z preambuły tego Traktatu o coraz bliższej unii między Europejczykami. Autor ten zauważa, że wprawdzie niektóre decyzje wspólnotowe „mogą być techniczne, ale główna linia polityk Wspólnoty wiąże się z daleko większym znaczeniem”³⁵. Podaje on przykłady wspólnej polityki rolnej, od której kształtu zależą koszty życia – w chwili obecnej – setek milionów konsumentów oraz dobrobyt czy bankructwo milionów rolników; polityki w dziedzinie energii, od której zależy utrzymanie tysięcy górników oraz kondycja gospodarek państw UE; czy znaczenia wspólnotowych inwestycji, które mogą „przekształcić życie gospodarcze i społeczne całych regionów”³⁶. Tego rodzaju wymienianie można oczywiście kontynuować. W kontekście tematu niniejszej pracy należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim na znaczenie i konsekwencje powstania unii walutowej. W związku z tym „długoterminowe korzyści muszą być równoważone krótkoterminowymi kosztami; czyjeś korzyści muszą wiązać się z czyjąś szkodą. Jest oczywiste, że te – jakkolwiek kwestie ekonomiczne – muszą być decyzjami politycznymi. [...] Jest wiele różnych problemów – ekonomicznych, społecznych, moralnych, dyplomatycznych, strategicznych – i każdy z nich może w danym momencie stać się polityczny. [...] Stają się one takimi nie z powodu tego, czego dotyczą, ale dlatego, jak są traktowane. Polityka to nie jest nazwa danego problemu, ale arena, na której te problemy się ścierają w kierunku wspólnej decyzji”³⁷. Bardzo jednoznacznie w tej kwestii brzmią także słowa J. Kułakowskiego: „[...] integracja europejska jest pojęciem politycznym, a integracja gospodarcza prowadzi jedynie do jego urzeczywistnienia. Moim zdaniem, mylą się więc ci, którzy sądzą, że można zrealizować integrację Europy zwłaszcza poprzez integrację gospodarczą, przy minimum tylko integracji politycznej”³⁸.

Znaczenie uwarunkowań politycznych było wreszcie także wskazane dla procesu integracji walutowej. Już na początku lat pięćdziesiątych XX wieku, a więc u zarania procesu integracji w Europie Zachodniej, R. Triffin pisał, że integracja walutowa w Europie „może mieć miejsce tylko jako część szerszej ewolucji w kierunku jedności politycznej

³⁴ U.W. Kitzinger: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963, s. 18.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, s. 62–63.

³⁷ Ibidem.

³⁸ J. Kułakowski: *Wstęp*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998, s. 9.

i ekonomicznej”³⁹. B. Eichengreen i J.A. Frieden podkreślają, że integracja walutowa zawsze sytuowała się w centrum szerszego procesu integracyjnego. „Pod względem ekonomicznym, stworzenie jednej waluty przez długi czas było uważane za konieczne dla prawdziwej integracji rynku europejskiego. Biorąc pod uwagę względy polityczne, unifikacja walutowa była postrzegana jako praktyczny i symboliczny krok w stronę stworzenia możliwości formułowania polityk społecznej i zagranicznej na poziomie europejskim”⁴⁰. O. Issing wyraża opinię, zgodnie z którą wydaje się, że związek pomiędzy systemami politycznym i walutowym ma szczególne znaczenie. „Każdy historyczny proces integracji obejmujący niezależne wcześniej państwa [...], posiada swój polityczny i ekonomiczny wymiar. Każdy projekt procesu integracji musi zdefiniować »right mix« pomiędzy stopniem wspólnego ładu politycznego i zakresu unifikacji ekonomicznej”⁴¹. M. Calingaert stwierdza, że „znaczenie UGiW jest symboliczne, gospodarcze i polityczne. Jest ona następnym kamieniem milowym w procesie integracji”⁴². P. Sutherland pisze, że tak jak i wszystko inne w procesie integracji europejskiej jest ona przedsięwzięciem politycznym⁴³. Podobną opinię wyraża C.A.E. Goodhart⁴⁴. Wreszcie J. Kułakowski wprowadzenie euro nazywa „wybitnie polityczną perspektywą”⁴⁵.

Precyzyjniej na niektóre polityczne aspekty utworzenia UGiW wskazują B. Eichengreen i J.A. Frieden, którzy po stwierdzeniu, że „europejska unifikacja walutowa – proces, który doprowadził do utworzenia jednej europejskiej waluty (euro) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – jest zarówno zjawiskiem ekonomicznym, jak i politycznym”⁴⁶, wskazują na fakt, że decyzje dotyczące samego powołania unii walutowej, tego, kogo do niej przyjąć czy kogo mianować do Europejskiego Banku Centralnego, to „decyzje polityczne, podejmowane

³⁹ R. Triffin: *Monetary reconstruction in Europe*. „International Conciliation” 1952 (June), No 482, s. 308.

⁴⁰ B. Eichengreen, J.A. Frieden: *The political economy of European monetary unification. An analytical introduction*. In: *The political economy of European monetary unification*. Eds. B. Eichengreen, J.A. Frieden. Boulder–Oxford 2001, s. 2.

⁴¹ O. Issing: *Europe: Political union through common money?* London 1996, s. 11.

⁴² M. Calingaert: *European integration revisited. Progress, prospects and U.S. Interests*. Boulder–Oxford 1996, s. 3.

⁴³ P. Sutherland: *The case for EMU. More than money*. „Foreign Affairs” 1997 (January/February), Vol. 76, No 1, s. 9.

⁴⁴ C.A.E. Goodhart: *The transition to EMU*. In: *European economic and monetary union: The institutional framework*. Eds. M. Andenas, L. Gormley, Ch. Haddjiemanuil, I. Harden. London 1997, s. 5.

⁴⁵ J. Kułakowski: *Wstęp...*, s. 11.

⁴⁶ B. Eichengreen, J.A. Frieden: *The political economy...*, s. 1–2.

przez przywódców politycznych, podległe politycznym ograniczeniom, a nie decyzje maksymalizujące dobrobyt społeczny podejmowane przez jakieś mityczne osoby zajmujące się planowaniem społecznym”⁴⁷ [ang. not the social-welfare-maximizing decisions of some mythical social planner]. Jak piszą cytowani autorzy, decyzje te są rezultatem politycznego procesu negocjacji traktatu, ratyfikacji w parlamencie czy referendum powszechnym. Poszczególne jednostki czy grupy interesu popierają unifikację walutową lub są jej przeciwnie, co stanowi efekt tego, jak postrzegają one wpływ tej unifikacji na swój indywidualny dobrobyt, a nie na dobrobyt państwa jako całości czy jeszcze mniej – na dobrobyt całej Unii Europejskiej⁴⁸. Identyczną opinię znajdujemy w raporcie banku centralnego RFN: „[...] kwestia, czy UGiW zostanie ustanowiona, jest decyzją polityczną. Decyzja ta należy do kompetencji i odpowiedzialności rządu i parlamentu”⁴⁹.

Bardzo zdecydowanie w kontekście powołania UGiW oraz relacji polityki i ekonomii brzmią słowa amerykańskiego ekonomisty (laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z roku 1999) R.A. Mundella, który pisze, że argumenty za utworzeniem unii walutowej w Europie „muszą być rozpatrywane przede wszystkim na gruncie polityki dlatego, że polityka w najszerszym tego słowa znaczeniu ma pierwszeństwo przed ekonomią”⁵⁰.

Dlatego też, biorąc pod uwagę i akceptując zarysowane uprzednio wzajemne współzależności pomiędzy polityką i ekonomią, a przede wszystkim między integracją gospodarczą a integracją polityczną, należy zgodzić się ze słowami K. McNamary: „[...] cokolwiek działo się na drodze do unii gospodarczej i walutowej, może być zrozumiane tylko dzięki połączeniu analizy politycznej i ekonomicznej”⁵¹. Podobną opinię wyraża cytowany już R.A. Mundell, który pisze, że zagadnienia polityki i pieniądza znajdują się „na skrzyżowaniu” różnych nauk społecznych, szczególnie nauk politycznych, ekonomii, stosunków międzynarodowych i historii⁵².

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ *The Maastricht decisions on the European economic and monetary union*. Ed. Deutsche Bundesbank. „Monthly Report” 1992, February, s. 51. Cyt. za: O. Issing: *Europe: Political union...*, s. 28.

⁵⁰ R.A. Mundell: *European monetary union and the international monetary system*. In: *The international system between new integration and neo-protectionism*. Eds. M. Baldassarri, C. Imbriani, D. Salvatore. Basingstoke–London–New York 1996, s. 95.

⁵¹ K.R. McNamara: *The currency of ideas. Monetary politics...*, s. x.

⁵² R.A. Mundell: *European monetary union...*, s. 106.

Rozdział 2.

Unia walutowa

Historyczne przykłady unii walutowych

2.1. Pojęcie integracji, integracji gospodarczej, integracji walutowej i unii walutowej

2.1.1. Pojęcie integracji i integracji gospodarczej

Pojęcie „integracja” pochodzi z języka łacińskiego, w którym to języku, jak podaje *The Oxford English dictionary*, używane było w sensie: „odnowienie”, „przywrócenie do całości” Słownik ten definiuje pojęcie „integracja” jako „tworzenie lub składanie całości przez dodawanie lub łączenie osobnych części lub elementów; łączenie w integralną całość”¹. Oczywiście, bardzo podobne określenia integracji podają wydawnictwa polskie – „zespalandie, scalanie, jednoczenie, tworzenie całości; łączenie się jakichś osób, grup, instytucji, regionów, państw itp.”²; „tworzenie całości z części, włączanie jakiegoś elementu w całość, jednoczenie jakichś osób, grup, instytucji, regionów, państw itp.”³; „proces tworzenia się całości z części, zespalandie się elementów w całość”⁴. P.H. Smith definiuje pojęcie integracji jako „złączenie razem wcześniej niezależnych części w celu stworzenia nowej całości”⁵.

¹ *The Oxford English dictionary*. T. 7. Oxford 1991, s. 1065.

² *Słownik współczesnego języka polskiego*. B. Dunaj. Warszawa 1996, s. 325.

³ *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*. H. Zgórkowa. T. 14. Poznań 1998, s. 293.

⁴ W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa 1996, s. 479.

⁵ P.H. Smith: *The politics of integration: Concepts and themes*. In: *The challenge of integration: Europe and the Americas*. Ed. P.H. Smith. Miami 1993, s. 3.

Wysiłki mające na celu ustalenie początków użycia terminu „integracja” w ekonomii – przede wszystkim w ekonomicznych rozważaniach dotyczących stosunków międzynarodowych – podjął F. Machlup. W ekonomii więc słowo „integracja” początkowo używane było w kontekście organizacji przemysłu – w odniesieniu do zjawiska łączenia przedsiębiorstw w formie porozumień, karteli, koncernów, trustów i fuzji; pojęcie „integracja pozioma” określało porozumienia firm konkurujących ze sobą, „integracja pionowa” zaś – porozumienia dostawców z odbiorcami. W najczęściej chyba obecnie używanym znaczeniu (które to znaczenie pojęcia „integracja” jest najważniejsze w kontekście niniejszej pracy) – łączenia odrębnych gospodarek w większe całości gospodarcze – omawiany termin ma stosunkowo krótką historię stosowania. Poszukiwania mające na celu „odkrycie” pierwszego użytkownika pojęcia „integracja” pozwoliły F. Machlupowi na postawienie hipotezy, jakoby termin ten w swym obecnie najbardziej rozpowszechnionym znaczeniu pojawił się pierwotnie w dwóch książkach – E.F. Heckschera pt. *Merkantylizm* (wydanie szwedzkie w 1931 r., angielskie w 1935 r.) i pracy pt. *Produkcyjno-gospodarcza integracja Europy: badanie sprzężeń w handlu zagranicznym krajów europejskich*, której autorami byli H. Gaedicke i G. von Eynern, a która ukazała się w 1933 roku. W terminologii przedstawicieli władz państwowych w interesującym nas znaczeniu termin „integracja” pojawił się w dokumentach, na których opierał się projekt przemówienia (samo wystąpienie pojęcia „integracja” nie zawierało) sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych G. Marshalla, wygłoszonego na Uniwersytecie Harvarda 5 czerwca 1947 roku, które to przemówienie było pierwszą prezentacją programu odbudowy Europy – czyli tzw. planu Marshalla. W coraz większej liczbie dokumentów i przemówień „integracja” pojawia się już w roku następnym⁶.

Integrację gospodarczą encyklopedia powszechna definiuje jako „powiązania oraz współzależności (ewentualnie proces ich kształtowania) między krajami określonego regionu geograficznego, zawierającymi umowy dotyczące swobody przepływu wszystkich rodzajów pracy i kapitału oraz produktów przez istniejące między tymi krajami granice. [...] Całkowita integracja gospodarcza oznacza ujednolicenie polityk gospodarczych; ostatecznym wynikiem jest ustanowienie ponadnarodowych organów, których decyzje są wiążące dla państw

⁶ F. Machlup: *Integracja gospodarcza. Narodziny i rozwój idei*. Przeł. H. i K. Hagemeyer. Warszawa 1986, s. 18–33.

członkowskich”⁷. Niewiele różniące się pomiędzy sobą definicje pojęcia „integracja gospodarcza” podają inne wydawnictwa encyklopedyczne – „wykształcanie się jednolitego, spójnego wewnętrznie organizmu gospodarczego, obejmującego co najmniej dwa kraje”⁸; „tworzenie ponadnarodowego, jednolitego systemu gospodarczego, obejmującego dwa lub więcej krajów”⁹; „proces scalania gospodarek wynikający z dążenia podmiotów je tworzących do poprawy efektywności działania”¹⁰; „proces gospodarczy, polegający na scalaniu przedsiębiorstw, gałęzi i działów gospodarek, a także całych gospodarek w większe systemy gospodarcze”¹¹; „proces scalania się gospodarek narodowych dwóch lub więcej państw we wspólnotę gospodarczą”¹².

W odróżnieniu od przytoczonych encyklopedycznych definicji integracji gospodarczej funkcjonujące w literaturze przedmiotu określenia tego pojęcia są bardziej zróżnicowane.

Występujące w literaturze definicje integracji dzielone są na dwie zasadnicze grupy¹³. Do pierwszej z nich zaliczane są określenia formułowane przez zwolenników tzw. koncepcji liberalnej (neoliberalnej, funkcjonalnej); rozumieją oni integrację jako przede wszystkim redukcję (likwidację) barier w swobodnym przepływie towarów, usług i czynników produkcji. W tym ujęciu integracja sprowadza się do jak najdalej idącego ograniczania mechanizmów i środków protekcyjnych polityki państw; „integracja to wolny handel”¹⁴. Druga główna koncepcja to tzw. koncepcja instytucjonalna (autorytatywna, ang. dirigist¹⁵). Jej zwolennicy dostrzegają potrzebę ingerencji w procesy

⁷ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*. T. 3. Warszawa 1995, s. 67. Taką samą definicję integracji gospodarczej podaje także *Nowy leksykon PWN*. Warszawa 1998, s. 683.

⁸ *Mała encyklopedia ekonomiczna*. Red. K. Secomski. Warszawa 1974, s. 297.

⁹ *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*. Red. Z. Adamowski. Warszawa 1984, s. 260.

¹⁰ *Encyklopedia biznesu*. Red. W. Pomykało. Warszawa 1995, s. 361.

¹¹ J. Penc: *Leksykon biznesu*. Warszawa 1997, s. 167.

¹² T. Orłowski: *Nowy leksykon ekonomiczny*. Warszawa 1998, s. 22. Autor ten w swojej definicji określa integrację także w skali mikro: „[...] proces scalania gałęzi produkcji surowcowej z gałęziami przetwórstwa tych surowców (integracja pionowa) lub łączenie przedsiębiorstw o takiej samej lub podobnej produkcji (integracja pozioma).

¹³ Zob. np.: B. Balassa: *The theory of economic integration*. London 1962, s. 7–8; Z. Kamecki: *Pojęcie i typy integracji gospodarczej*. „*Ekonomista*” 1967, nr 1, s. 79–104; M. Chęciński: *Metody i formy gospodarczej integracji państw kapitalistycznych*. „*Ekonomista*” 1967, nr 3, s. 733–753; M. Guzek: *Istota i cel integracji gospodarczej*. „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1969, z. 1, s. 145–160; A. Wasilkowski: *Prawne i ekonomiczne pojęcia integracji międzynarodowej*. „*Studia Prawnicze*” 1969, z. 23, s. 51–87.

¹⁴ A. Wasilkowski: *Prawne i ekonomiczne...*, s. 58.

¹⁵ B. Balassa: *The theory...*, s. 7.

gospodarcze przez państwa wchodzące w skład ugrupowania integracyjnego lub też przez ustanowione w tym celu organy ponadnarodowe oraz podejmowania działań zmierzających nie tylko do zapewnienia swobody przepływu towarów i czynników produkcji, ale także do tworzenia powiązań prawno-organizacyjnych i unifikacji poszczególnych dziedzin polityki gospodarczej (walutowej, socjalnej itd.)¹⁶.

Oto przykłady, jak poszczególni autorzy definiują integrację gospodarczą. W najogólniejszy sposób określa integrację R. Marjolin, którego zdaniem „każdy proces, który przynosi wyższy stopień jedności” może być nazwany „integracją”¹⁷. Podobnie A. Beyarslan – w jego rozumieniu integracja ekonomiczna polega na „łączeniu rynków w celu powstania jednej całości”¹⁸. Przez określenie „minimalnych warunków” definiuje – już nie integrację, ale unię ekonomiczną – T. Scitovsky. Zdaniem tego autora owe minimalne warunki unii ekonomicznej to likwidacja restrykcji w przepływie towarów, pracy i kapitału¹⁹. W. Röpke określa integrację jako „stan rzeczy, który umożliwia stosun-

¹⁶ A. Haber do grupy zwolenników neoliberalizmu „głoszącego globalizm lub uniwersalizm, czyli multilateralizm względnie funkcjonalizm integracyjny” zalicza m.in. następujących autorów: J. Viner, G. Haberler, A. Hansen, M.A. Heilperin, A.P. Lerner, C.P. Kindleberger, F. Machlup, S.E. Harris w Stanach Zjednoczonych, R.F. Harrod, J.E. Meade, L. Robbins, D.H. Robertson w Wielkiej Brytanii, M. Allais, J. Rueff, D. Villey, R. Couritn, J. Weiller we Francji, J. Tinbergen w Holandii, G. Myrdal, B. Ohlin w Szwecji, R. Frisch w Norwegii. Za zwolenników zaś regionalizmu (instytucjonalizm, dyryżyzm), analizującego korzyści i kosztów płynące z integracji w skali regionalnej, A. Haber uważa takich autorów jak: B. Balassa, T. Scitovsky, P. Streeten, J.F. Deniau, R. Pruce, S. Dell, A. Marchal, F. Perroux. P. Wigny, A. Philip, L. Philips, L. de Saint-Lorette, R. Aron, U.W. Kitzinger. A. H a b e r: *Doktryna integracyjna NRF*. Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 101–102.

A. Wasilkowski formułuje w kontekście wyróżniania tych dwóch grup ujęć definicji integracji pewną uwagę. Chodzi o to, że „w obrębie instytucjonalnej teorii integracji mogą mieścić się różnorodne koncepcje i poglądy. Na dobrą sprawę należałoby właściwie w ogóle zrezygnować z pojęcia »instytucjonalnej koncepcji (teorii) integracji«. Termin ten jednak zdobył sobie od dawna prawo obywatelstwa i w ten sposób brniemy dalej w nieporozumienie, nie dostrzegając perspektywy wyjścia”. I dalej: „[...] neoliberalizm jest całościową doktryną ekonomiczną, podczas gdy instytucjonalizm nie jest żadną doktryną, a tylko pewnym sposobem spojrzenia na problem integracji, który może łączyć się z różnymi zapatrywaniem teoretycznymi”. A. W a s i l k o w s k i: *Prawne i ekonomiczne...*, s. 62–63.

¹⁷ R. Marjolin: *Europe and the United States in the world economy*. Durham 1953, s. 41.

¹⁸ A. Beyarslan: *Measuring the degree of economic integration*. In: *Economic integration: Concepts, theories and problems*. Eds. M. Simai, K. Garam. Budapest 1977, s. 28.

¹⁹ T. Scitovsky: *Economic theory and Western European integration*. Stanford 1958, s. 16.

ki handlowe równie swobodne i równie korzystne jak te, które panują wewnątrz gospodarki narodowej”, przy czym autor ten podkreśla, że zasadniczym warunkiem takiego stanu rzeczy jest rzeczywista wspólnota rynków i cen, które powodują, że obszar gospodarczy stanowi całość²⁰. Podobnie do omawianego pojęcia podchodzi W. Molle, który pod pojęciem integracji gospodarczej rozumie „stopniową eliminację granic ekonomicznych między niepodległymi państwami”, w wyniku czego „gospodarki tych państw zaczynają funkcjonować jako jedna całość”²¹. J. Tinbergen definiuje pojęcie integracji gospodarczej jako „stworzenie najbardziej pożądanej struktury gospodarki międzynarodowej, usunięcie sztucznych przeszkód na drodze do jej optymalizacji oraz celowe wprowadzanie wszystkich pożądanych elementów koordynacji i unifikacji”²². Podobną definicję proponuje J. Pinder: „[...] zarówno likwidacja dyskryminacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi w krajach członkowskich, jak i wykształcenie i funkcjonowanie wspólnych polityk na skalę wystarczającą do osiągnięcia głównych celów ekonomicznych i dobrobytu”²³. Z kolei B. Balassa definiuje integrację rozumianą jako proces i jako stan rzeczy. Zdaniem tego autora integracja rozumiana jako proces „obejmuje środki zmierzające do usunięcia dyskryminacji pomiędzy jednostkami ekonomicznymi należącymi do różnych państw narodowych”, integracja zaś rozumiana jako stan może być przedstawiona jako „brak różnych form dyskryminacji między gospodarkami narodowymi”²⁴. Bardzo ciekawą definicję integracji gospodarczej proponuje P.H. Smith, który pod tym pojęciem rozumie „serię dobrowolnych decyzji podjętych przez wcześniej suwerenne państwa w celu usunięcia barier we wzajemnej wymianie towarów, usług, kapitału i ludzi”²⁵. Wreszcie interesującą definicję integracji, która, jak sam jej autor zauważa, idzie znacznie dalej niż definicje kładące nacisk tylko na eliminację restrykcji w przepływie dóbr, proponuje Ch.P. Kindleberger. Określa on integrację gospo-

²⁰ W. Röpke: *International order and economic integration*. Dordrecht 1959, s. 225.

²¹ W. Molle: *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*. Przeł. P. Kuropatwiński. Gdańsk 1995, s. 8.

²² J. Tinbergen: *International economic integration*. Amsterdam–London–New York 1965, s. 57.

²³ J. Pinder: *Positive integration and negative integration: Some problems of economic union in the EEC*. In: *European integration*. Ed. M. Hodges. Middlesex 1973, s. 126.

²⁴ B. Balassa: *The theory...*, s. 1; Idem: *Przyczynek do teorii integracji gospodarczej*. W: B. Balassa, H. Kitamura: *Z problemów integracji gospodarczej*. Ameryka Łacińska. Przeł. L. Kalińska, J. Kulig. Warszawa 1968, s. 78.

²⁵ P.H. Smith: *The politics of integration...*, s. 4.

darczą jako wyrównywanie się cen takich czynników, jak płace, stopa procentowa i dochody (ang. profits). Autor ten stwierdza również, że tak rozumiana integracja jest pewnym wzorcem, do którego można się zbliżać lub od którego można się oddalać, ale która rzadko kiedy jest osiągnięta²⁶.

Próby zdefiniowania pojęcia integracji podejmowane są oczywiście także przez polskich badaczy zajmujących się tą dziedziną. Z. Kamecki analizuje zagraniczne definicje i przedstawia także swoją²⁷. Zdaniem tego autora integracja polega na „wytworzeniu się, w oparciu o wykształconą jednolitą strukturę ekonomiczną, pewnego organizmu gospodarczego obejmującego grupę krajów, organizmu, który – ze względu na wysoki stopień wewnętrznych powiązań ekonomicznych i osiągniętą w wyniku tego wewnętrzną spójność ekonomiczną – wyodrębnia się w widoczny sposób z całokształtu gospodarki światowej”²⁸. Z kolei W. Wierzbicki rozumie przez integrację „utworzenie z dwu lub więcej samodzielnych organizmów gospodarczych jednego większego obszaru gospodarczego o określonym stopniu wewnętrznej zwartości czy wewnętrznego wzajemnego dostosowania”²⁹. S. Albinowski zaś definiuje omawiane pojęcie następująco: „[...] treścią procesów integracyjnych jest świadoma realizacja coraz ściślejszych powiązań strukturalnych między organizmami gospodarczymi integrujących się krajów”³⁰.

Podsumowując, można za M. Guzkiem stwierdzić, że w zdecydowanej większości wyjaśnień pojęcie integracji sprowadzane jest do: „1) likwidacji ograniczeń w przepływie towarów i czynników produkcji, 2) wykształcenia komplementarności struktur gospodarczych, 3) ustanawiania powiązań zapewniających optymalne funkcjonowanie systemu gospodarki międzynarodowej, 4) tworzenia organów ponadnarodowych”³¹.

Jak wspomniano, integracja gospodarcza może być rozumiana jako proces³² i jako stan rzeczy, osiągnięty w tym procesie. W odniesieniu do integracji rozumianej jako proces, można wyróżnić następujące formy (etapy) procesu integracji gospodarczej: strefa wolnego

²⁶ Ch.P. Kindleberger: *Europe and the dollar*. Cambridge (Mass.) 1966, s. 28.

²⁷ Z. Kamecki: *Pojęcie i typy...*, s. 79–104.

²⁸ Ibidem, s. 93–94.

²⁹ W. Wierzbicki: *Proces integracji krajów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Kraków 1967, s. 20.

³⁰ S. Albinowski: *Wokół EWG. Procesy integracji gospodarczej w Europie Zachodniej*. Warszawa 1969, s. 11.

³¹ M. Guzek: *Istota i cel...*, s. 149.

³² „Jak każdy proces, tak samo proces integracji przebiega w czasie. Jeśli zakłada się stale rosnący proces integracji gospodarczej, to porusza się on od wyjściowego

handlu, unia celna, wspólny rynek, unia walutowa, unia ekonomiczna oraz unia polityczna.

Strefa wolnego handlu polega na zniesieniu ceł i innych ograniczeń w handlu wewnątrz ugrupowania; bariery te mogą być zniesione na wszystkie lub tylko na wybrane towary³³. Bardziej zaawansowana forma integracji – unia celna – obejmuje zakres integracji strefy wolnego handlu poszerzony o wprowadzenie wspólnej polityki celnej oraz handlowej w stosunku do krajów trzecich. Wspólny rynek to forma integracji gospodarczej, w której oprócz warunków charakterystycznych dla unii celnej ustanowiona została swoboda przepływu ludzi, kapitału i usług. W przypadku unii walutowej, najogólniej mówiąc, mamy do czynienia ze stałymi lub wahającymi się w dokładnie określonych przedziałach kursami walut oraz unifikacją polityki monetarnej i kursowej; możliwe jest także wprowadzenie jednej wspólnej waluty oraz eliminacja dotychczasowych walut państw członkowskich (szerzej na ten temat – następny podrozdział). Unia ekonomiczna zakłada „unifikację polityki monetarnej, fiskalnej, socjalnej i antycyklicznej oraz wymaga ustano-

pierwotnego punktu dążeń integracyjnych aż do punktu czasowego, w którym przewidywany cel (np. pełna integracja gospodarcza) zostaje osiągnięty w ten sposób, że każdej chwili t_x odpowiada wyższa intensywność integracji gospodarczej niż momentowi t_{x-1} . Jeśli intensywność integracji gospodarczej w dwu (albo kilku) za sobą postępujących punktach czasowych t_x i t_{x+1} (t_{x+2} ... itd.) pozostaje jednakowa, zachodzi wówczas stagnacja procesu integracji gospodarczej. Jeśli intensywność procesu integracji gospodarczej w punkcie czasowym t_x jest silniejsza niż w punkcie czasowym t_{x+1} , ma wtedy miejsce proces dezintegracji. W całym procesie trwania integracji gospodarczej każdemu punktowi czasowemu odpowiada stan integracji, który każdorazowo określa pewna intensywność. Intensywność jakiegoś stanu integracji w określonym punkcie czasowym odpowiada sumie przybierającej i spadającej intensywności, której obszar integracji doznał przez wszystkie punkty czasowe, począwszy od ujawnienia się dążeń integracyjnych aż do punktu obserwacji. Stan pełnej integracji gospodarczej zostanie osiągnięty w momencie, kiedy dalsze zwiększanie intensywności gospodarczego łączenia stało się już niemożliwe. Proces integracji przyjmuje się wówczas za definitywnie zakończony”. N. S i m o n: *Wirtschaftliche Integration und einige grundsätzliche Probleme unterschiedlicher Gewinnbesteuerung in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum*. Frankfurt a. M. 1963, s. 27. Cyt. za: A. H a b e r: *Doktryna integracyjna...*, s. 16–17.

³³ W związku z tym, że państwa tworzące strefę wolnego handlu nie ustanawiają zewnętrznych wspólnych taryf celnych, a utrzymują własne taryfy, których poziom może być zróżnicowany, istnieje możliwość napływu towarów pochodzących z krajów trzecich do krajów – uczestników strefy wolnego handlu stosujących wysokie cła i (lub) inne bariery handlowe przez granice krajów członkowskich strefy utrzymujących niższe cła. Aby temu zapobiec, stosuje się tzw. reguły pochodzenia towaru, które określają warunki, jakie musi spełnić dany towar, aby mógł być uznany za „pochodzący” z danego kraju członkowskiego strefy wolnego handlu.

wienia władzy ponadnarodowej, której decyzje będą wiążące dla krajów członkowskich³⁴.

Teoretycznie ostatnim i najwyższym stadium procesu integracji jest **unia polityczna**, czyli utworzenie ponadnarodowych organów władzy, które podejmowałyby decyzje dotyczące całego zjednoczonego regionu, decyzje te zaś byłyby wiążące dla uczestników tejże unii. Przedstawione etapy procesu integracji i ich cechy charakterystyczne w uproszczeniu można przedstawić następująco:

Tabela 2.1

Etapy procesu integracji i ich cechy charakterystyczne

Wyznaczniki procesu integracji	Etapy procesu integracji					
	strefa wolnego handlu	unia celna	wspólny rynek	unia walutowa	unia ekonomiczna	unia polityczna
Swoboda przepływu towarów	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Wspólna polityka handlowa wobec partnerów zewnętrznych	nie	tak	tak	tak	tak	tak
Swobodny przepływ czynników produkcji	nie	nie	tak	tak	tak	tak
Wspólna polityka monetarna, kursowa; wspólna waluta	nie	nie	nie	tak	tak	tak
Unifikacja polityki monetarnej, fiskalnej, budżetowej, społecznej itp.	nie	nie	nie	nie	tak	tak
Wspólny rząd	nie	nie	nie	nie	nie	tak

³⁴ B. Balassa: *The theory...*, s. 2; P. Bożyk, J. Misala: *Integracja ekonomiczna*. Warszawa 2003, s. 36–43. W. Molle oprócz powyższych form integracji wyróżnia jeszcze niepełną unię celną, która sytuuje się niejako „pomiędzy” strefą wolnego handlu i unią celną (od unii celnej różni się tym, że w odniesieniu „do pewnych kategorii dóbr i usług w dalszym ciągu stosowane są bariery”), niepełny wspólny rynek – jako etap pośredni pomiędzy unią celną a wspólnym rynkiem – jego elementem jest niepełna unia celna, występuje w nim swoboda przepływu wewnątrz ugrupowania integracyjnego „znaczących segmentów pracy i kapitału”, w relacjach z krajami trzecimi „możliwe są kombinacje wspólnych polityk i polityk krajowych”. Autor ten, jako formy poprzedzające unię gospodarczą i walutową, wyróżnia unię ekonomiczną (gdy w ramach ugrupowania integracyjnego mamy do czynienia z „wysokim stopniem koordynacji lub nawet unifikacji najistotniejszych dziedzin polityki ekonomicznej”) i unię monetarną. Oprócz unii politycznej W. Molle wymienia także pełną unię („implikującą całkowitą unifikację łączących się gospodarek oraz wspólną politykę w wielu istotnych dziedzinach”). W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 11–12.

Wyróżnione stadia to oczywiście swego rodzaju „typy idealne”; w praktyce integracji ustalenia przyjęte przez integrujące się kraje dotyczące danych zagadnień mogą polegać na pewnej kompilacji rozwiązań przypisywanych w teorii integracji różnym etapom tego procesu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do będącej przedmiotem zainteresowania w niniejszej pracy unii walutowej, której „oficjalna”, stosowana w traktacie ją powołującym definicja to „unia gospodarcza i walutowa”. W istocie jednak z unifikacją mamy do czynienia tylko w kwestiach walutowych, jak wprowadzenie wspólnej waluty czy ustanowienie Europejskiego Banku Centralnego i przekazanie mu kompetencji w zakresie prowadzenia jednej, wspólnej polityki monetarnej. W kontekście problemów, których dotyczy przymiotnik „gospodarcza” w oficjalnej nazwie interesującego nas przedsięwzięcia, mamy do czynienia nie z unifikacją, ale z pewną formą koordynacji.

Przytoczone definicje odróżniają także integrację w skali mikro, dotyczącą poszczególnych działów (sektorów) gospodarek poszczególnych państw (np. górnictwa, hutnictwa itd.) oraz integrację gospodarek jako całości. F. Machlup wyróżnia także integrację narodową, zachodzącą pomiędzy częściami składowymi jakiegoś kraju, integrację regionalną, w której uczestniczą poszczególne kraje, oraz integrację światową (globalną, uniwersalną)³⁵. J. Tinbergen wprowadza rozróżnienie pomiędzy integracją negatywną i pozytywną. Przez integrację negatywną rozumie znoszenie przeszkód w celu właściwego funkcjonowania zintegrowanego obszaru (np. redukcja ceł importowych czy kontyngentów), integracja pozytywna zaś oznacza tworzenie nowych instytucji i wyposażanie ich w nowe instrumenty bądź też modyfikację istniejących instrumentów (np. redystrybucja dochodów pomiędzy krajami, regulacje mające na celu stabilizację rynków – np. artykułów rolnych)³⁶. Integracja może się także różnić i być analizowana pod względem następujących jej cech: zakres (liczba obszarów objętych przedsięwzięciami integracyjnymi), głębokość (zasięg integracji w poszczególnych obszarach), instytucjonalizacja (właściwości instytucji utworzonych w związku z procesem integracji) oraz centralizacja (poziom, na którym zapadają określone decyzje – w zależności od rodzaju integracji – ponadnarodowy, narodowy, regionalny, lokalny)³⁷.

Wreszcie wspomnieć należy o czynionym przez niektórych autorów rozróżnieniu pomiędzy integracją a kooperacją. Dla B. Balassy

³⁵ F. Machlup: *Integracja gospodarcza...*, s. 37.

³⁶ J. Tinbergen: *International economic...*, s. 76–79.

³⁷ P.H. Smith: *The politics of integration...*, s. 4.

kooperacja polega na stosowaniu różnych dróg i środków mających na celu harmonizację polityki gospodarczej i usuwanie dyskryminacji, proces integracji zaś zawiera środki, które wymagają zniesienia niektórych form dyskryminacji. I tak np. „międzynarodowe porozumienia w zakresie polityki handlowej należą do sfery kooperacji międzynarodowej, likwidacja zaś ograniczeń w handlu jest aktem integracji gospodarczej”³⁸.

Rozróżnienia pomiędzy kooperacją, integracją oraz unifikacją dokonuje także A.H. Robertson. Pod tym pierwszym pojęciem rozumie on „proces współpracy pomiędzy niezależnymi, suwerennymi państwami”³⁹. Integracja to proces, w którym pewne kraje starają się pójść dalej niż w przypadku kooperacji przez tworzenie instytucji o charakterze ponadnarodowym, który może ostatecznie doprowadzić do federacji tych państw. Z kolei określenie unifikacji zaproponowane przez A.H. Robertsona jest bardzo ogólne i nieprecyzyjne: „długoterminowy cel polityczny o nieprecyzyjnej treści”, który jest uważany za cel ostateczny zarówno przez rzeczników koordynacji jak i integracji⁴⁰.

2.1.2. Pojęcie integracji walutowej i unii walutowej

Będąca przedmiotem uwagi w niniejszej pracy integracja walutowa według definicji słownikowej jest określana jako „wysoko rozwinięta forma integracji gospodarczej, zakładająca przede wszystkim ścisłą współpracę władz monetarnych zainteresowanych krajów na gruncie swobodnej wzajemnej wymienialności walut. [...] Integracja walutowa następuje zazwyczaj po osiągnięciu i skonsolidowaniu odpowiednio wysokiego stopnia integracji ogólnogospodarczej, w wyniku znoszenia barier ograniczających rozwój wymiany handlowej między współpracującymi krajami, ujednolicania struktur instytucjonalnych, harmonizowania instrumentów polityki gospodarczej oraz koordynowania kierunków działań władz gospodarczych. Integracja walutowa oznacza przesunięcie integracji gospodarczej na nowy, jakościowo wyższy etap [...]”⁴¹.

Natomiast funkcjonujące w literaturze przedmiotu określenia integracji walutowej charakteryzują się bardzo znaczną rozbieżnością

³⁸ B. Balassa: *The theory...*, s. 2; Idem: *Przyczynek do teorii...*, s. 78.

³⁹ A.H. Robertson: *European institutions. Cooperation: Integration: Unification*. London–New York 1973, s. xi.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ *Leksykon finansowo-bankowy*. Red. W. Jaworski. Warszawa 1991, s. 154.

w zakresie podjętych w ramach takiej integracji kroków, decydujących o „głębi” i implikacjach tego procesu. Z jednej strony np. F. Machlup sprowadza integrację walutową do swobody dokonywania płatności w walutach obcych – autor ten pisze w tym kontekście: „[...] istotną część pełnej integracji gospodarczej stanowi międzynarodowy system płatniczy, dopuszczający wypłaty i transakcje w walutach obcych bez jakichkolwiek ograniczeń i reglamentacji – krótko mówiąc, integracja walutowa”⁴². Z drugiej strony, na przeciwnym biegunie, jeśli chodzi o zakres, można usytuować np. definicję P. Coffeya i J.R. Presleya, którzy określili integrację walutową jako ciągły proces „przesuwania się krajów EWG w kierunku pełnej wymienialności walut w ramach Wspólnego Rynku, a w końcu dojście do wspólnej waluty w ramach Stanów Zjednoczonych Europy”⁴³. Niejako „pomiędzy” tymi dwoma sposobami postrzegania integracji walutowej sytuują się definicje podobne do definicji np. B. Balassy, który określił integrację walutową jako „trwałą i niezmienną stałość kursów, która może pociągać za sobą, lub nie, używanie wspólnej waluty”⁴⁴.

Najpełniejsza forma i zwieńczenie procesu integracji walutowej – unia walutowa – jest określana w wydawnictwach encyklopedycznych jako „porozumienie rozrachunkowo-kredytowe między partnerami, mające na celu zniesienie ograniczeń w obrocie gospodarczym oraz wzajemne kredytowanie swojej działalności w warunkach braku wymienialności walut”⁴⁵, „forma współpracy w ramach integracji walutowej dwóch lub kilku krajów, charakteryzująca się zastosowaniem wspólnej waluty na ich obszarze lub przynajmniej wprowadzeniem stałych kursów walut wymienialnych względem siebie przy całkowite swobodnej wzajemnej wymienialności walut”⁴⁶ czy też „najwyższy stopień integracji gospodarczej, ponad którym jest już tylko ustanowienie jednorodnego tworzywa polityczno-gospodarczego. Istotą unii monetarnej jest wyrzeczenie się przez państwa członkowskie samodzielnej polityki pieniężnej i kursowej oraz przekazanie tych uprawnień w całości ponadnarodowej władzy gospodarczej. Unia monetarna może mieć postać systemu wspólnego pieniądza, emitowanego przez bank centralny lub opierać się na zachowaniu narodowych znaków pieniądza

⁴² F. Machlup: *Integracja gospodarcza...*, s. 46.

⁴³ P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary integration*. London 1971, s. 24.

⁴⁴ B. Balassa: *Monetary integration in the European common market*. In: *European economic integration*. Ed. B. Balassa. Amsterdam 1975, s. 185.

⁴⁵ *Nowa encyklopedia...*, T. 6, s. 641. Taką samą definicję unii walutowej podaje *Nowy leksykon...*, s. 1876.

⁴⁶ *Leksykon finansowo-bankowy...*, s. 489.

nych, ale z równoczesnym, ścisłym i nieodwracalnym ustaleniem wzajemnych kursów”⁴⁷. Wreszcie autorzy *Collier's encyclopedia* definiują unię walutową i gospodarczą (monetary and economic union): ogólnie, jest to jakiekolwiek porozumienie pomiędzy dwoma lub więcej państwami dotyczące wspólnych regulacji w odniesieniu do ich walut. Porozumienie takie może zaledwie legalizować cyrkulację wspólnej waluty w strefach przygranicznych bądź też – w drugim skrajnym przypadku – może dotyczyć przekazania prawa do kontroli waluty przez kraj mały swemu większemu sąsiadowi (np. Luksemburg i Belgia, Monako i Francja, San Marino oraz Watykan i Włochy). Pomiedzy tymi krańcowymi przypadkami mogą występować trzy podstawowe rodzaje unii: 1) porozumienie dotyczące pozwolenia na cyrkulację niektórych lub wszystkich zagranicznych walut po ustalonym kursie w stosunku do waluty krajowej; 2) porozumienie o utrzymaniu wspólnej jednostki walutowej; 3) porozumienie mające na celu połączenie systemów monetarnych jednolitą walutą⁴⁸.

P. De Grauwe wyróżnia „pełną unię walutową” (ang. complete monetary union) oraz „niepełną unię walutową” (ang. incomplete monetary union). W ujęciu tego autora pełna unia walutowa oznacza „system, w którym państwa usuwają swoje narodowe waluty i zastępują je walutą wspólną”, niepełna zaś unia walutowa polega na funkcjonowaniu walut narodowych państw uczestniczących w takim przedsięwzięciu, ale ich kursy wymiany pozostają, mniej lub bardziej sztywno, utrwalone (ang. fix)⁴⁹. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że np. zdaniem D. Grosa i N. Thygesena, trwałe usztywnienie kursów walut nie jest jednoznaczne z pełną unią walutową ze wspólną walutą – dlatego, że tak długo, jak długo istnieją waluty narodowe, mamy do czynienia z różnymi jednostkami rozliczeniowymi i kosztami transakcyjnymi⁵⁰.

Unia walutowa – jak pisze S. Rączkowski – polega na stworzeniu wspólnej waluty dzięki zawarciu układu międzypaństwowego przez suwerenne państwa; pisze też, że powołuje się wspólną instytucję, która emituje i kieruje tą walutą „w drodze odpowiedniej polityki stosowanej przez wszystkie kraje należące do unii”⁵¹. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy istotne są dalsze uwagi tego autora na te-

⁴⁷ *Leksykon finansów*. Oprac. J. Głuchowski. Warszawa 2001, s. 322.

⁴⁸ *Collier's encyclopedia*. Ed. W.T. Couch. T. 14. New York 1958, s. 81.

⁴⁹ P. De Grauwe: *Economics of monetary integration*. Oxford 1997, s. 1.

⁵⁰ D. Gros, N. Thygesen: *Towards monetary union in the European community: Why and how*. In: *European monetary integration. EMS development and international post-Maastricht perspectives*. Ed. P.J.J. Welfens. Berlin-Heidelberg 1994, s. 96.

⁵¹ S. Rączkowski: *Międzynarodowe stosunki finansowe*. Warszawa 1972, s. 272.

mat unii walutowej – państwa należące do unii rezygnują z prowadzenia samodzielnej polityki walutowej, „a właściwie szerzej rzecz biorąc z samodzielnej polityki gospodarczej. Wspólna polityka walutowa wymaga bowiem prowadzenia przez wszystkie kraje analogicznej polityki kredytowej, budżetowej, socjalnej itp. Trzeba się wtedy zgodzić na jakiś wspólny organ, zapewniający zharmonizowanie tych różnych polityk [...]. Oczywiście może to nastąpić tylko w odpowiednich warunkach politycznych”⁵².

Interesującą koncepcję rozumienia unii walutowej przedstawił W.M. Corden. Zdaniem tego autora, unia walutowa składa się z dwóch podstawowych składników: unii kursowej (ang. exchange rate union) oraz zintegrowanego rynku kapitałowego. Unia kursowa jest obszarem geograficznym, w którego ramach kursy wymienne są trwale usztywnione, ale mogą się zmieniać w stosunku do walut państw pozostających poza unią. Zintegrowany rynek kapitałowy jest natomiast obszarem, w którego ramach nie kontroluje się przepływów kapitałowych i na którym mamy do czynienia ze stosowną harmonizacją podatków i innych regulacji dotyczących rynku kapitałowego.

W.M. Corden wyróżnia także „pseudounię kursową” oraz „pełną unię kursową”. „Pseudounia kursowa” polega na tym, że grupa krajów zobowiązuje się utrzymywać wzajemnie stałe kursy wymiany, które mogą się zmieniać tylko w wąskich przedziałach. Jednocześnie każdy kraj uczestniczący w „pseudounii kursowej” może nadal posiadać własne rezerwy dewizowe i własny system monetarny oraz fiskalny, a także prowadzić własną politykę monetarną i fiskalną, tak aby nie nastąpiło wyczerpanie tych rezerw lub ich nadmierna akumulacja. Reprezentanci państw członków „pseudounii kursowej” co jakiś czas zgodnie decydują o dewaluacji lub rewaluacji ich walut wobec walut spoza unii. Ponieważ nie ma pewności co do tego, że uzgodnione w ramach unii kursy będą utrzymane na stałe, dlatego też taki system jest tylko „pseudounią kursową”.

By mieć pewność, że ustalone kursy walutowe są trwałe, trzeba uczynić więcej. Stąd pełna unia walutowa – zdaniem W.M. Cordena – pociąga za sobą połączenie rezerw dewizowych państw członków unii, centralizację prowadzonej polityki monetarnej i ustanowienie wspólnego banku centralnego, który nie tylko utrzymywałby wspólne rezerwy dewizowe, ale także miałby wyłączne prawo do emisji pieniądza w unii. Dopiero taki stan oznacza, według W.M. Cordena,

⁵² Ibidem.

integrację monetarną. Oznacza on także konieczność istnienia „silnej władzy politycznej sprawującej kontrolę nad bankiem centralnym”⁵³.

Biorąc pod uwagę historyczne doświadczenia związane z formowaniem się unii walutowych, istotnego rozróżnienia dokonuje W.F.V. Vanthoor⁵⁴. Wyróżnia on mianowicie unię walutową, która jest efektem unifikacji politycznej – tak jak to miało miejsce np. w przypadku Szwajcarii (1848 r.), Włoch (1861 r.) czy Niemiec (1871 r.), oraz unię walutową tworzoną przez suwerenne państwa. Przykładami tego typu porozumień są niemiecko-austriacka unia walutowa z 1857 roku, łaćwińska unia walutowa z 1865 roku oraz skandynawska unia walutowa z roku 1872. Na określenie unii walutowej zawartej w związku ze zjednoczeniem politycznym państwa W.F.V. Vanthoor stosuje termin „ponadregionalna” (ang. *supraregional*), a na określenie unii walutowej utworzonej przez niezależne kraje – „międzyeuropejska” (ang. *inter-european*). Innymi terminami używanymi do nazwania tych dwóch rodzajów unii walutowych są: „narodowa” („państwowa”; ang. *national*) unia walutowa oraz „międzypaństwowa” („wielopaństwowa”, „wielonarodowa”; ang. *multinational*) unia walutowa⁵⁵.

2.2. Historyczne przykłady unii walutowych

Chcąc o jakimś zjawisku czy procesie, mającym miejsce w lub dotyczącym cywilizacji zachodniej, mówić „od początku”, lub usiłując dotrzeć do jego korzeni, musimy najczęściej sięgnąć do historii starożytnej. Nie inaczej jest i z zagadnieniem unii walutowej. Jak bowiem podaje H. Cywiński, pierwszą w historii unię monetarną zawarły przed 580 roku p.n.e. dwa miasta achajskie w południowej Italii – Syria i Pyksus. Wybijano w nich monety jednakowego gatunku, umieszczając na nich wspólne symbole, a znajdowały się one w obiegu na terytorium miast członków unii na zasadzie równouprawnienia. Oprócz

⁵³ W.M. Corden: *The adjustment problem*. In: *European monetary unification and its meaning for the United States*. Eds. L.B. Krause, W.S. Salant. Washington 1973, s. 159–161.

⁵⁴ W.F.V. Vanthoor: *European monetary union since 1848. A political and historical analysis*. Cheltenham–Northampton 1998, s. 9.

⁵⁵ B.J. Cohen: *Beyond EMU. The problem of sustainability*. In: *The political economy of European monetary unification*. Eds. B. Eichengreen, J.A. Frieden. Boulder–Oxford 2001, s. 197.

tych miast unie monetarne w owym czasie zawarły m.in. miasta Kroton i Sybaris, Kroton i Temesa czy Sybaris i Posydonia (obecnie Paestum). Największą rolę w tamtym okresie odegrała unia peloponeńska (III i II w. p.n.e.), która stopniowo objęła 45 miast⁵⁶.

Wobec olbrzymiej liczby podmiotów emitujących monetę i ogromnej ich różnorodności umowy mające na celu ujednolicenie ustroju pieniężnego na danym terytorium i chociażby zmniejszenie chaosu panującego w stosunkach pieniężnych zawierali także władcy i miasta w średniowieczu – jako przykład można tutaj podać unię monetarną miast położonych nad Jeziorem Bodeńskim czy nadreńską unię monetarną⁵⁷.

Tworzenie unii monetarnych nie jest więc zjawiskiem nowym, a wręcz przeciwnie, zapoczątkowane zostało ponad dwa i pół tysiąca lat temu. Przedsięwzięcia mające na celu integrację monetarną podejmowane były także w czasach nowożytnych; w 1867 roku obradujący podczas wystawy światowej w Paryżu kongres monetarny zalecił nawet utworzenie światowej unii monetarnej opierającej się na walucie złotej⁵⁸. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy największe znaczenie mają przykłady unii walutowych zawieranych pomiędzy suwerennymi państwami. Przykładami międzypaństwowych unii walutowych z okresu nowożytności, w których uczestniczyły państwa europejskie są niemiecko-austriacka unia walutowa, łaćwińska unia walutowa, skandynawska unia walutowa i belgijsko-luksemburska unia walutowa. Krótko przedstawione zostaną także unie walutowe tworzone przez kraje pozaeuropejskie – strefa franka CFA, Wschodniokaraibska Strefa Walutowa, unia walutowa w ramach Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej oraz Wspólna Strefa Walutowa. Ze względu na znaczenie czynników politycznych przedstawione zostaną także przykłady dwóch narodowych unii walutowych – dwie niemieckie unie

⁵⁶ H. Cywiński: *Z dziejów pieniądza na świecie*. Warszawa 1986, s. 37.

⁵⁷ J. Kulischer: *Dzieje gospodarcze Europy Zachodniej*. T. 1. Warszawa [b.r.w.], s. 265. Jak pisze J. Kulischer, „porozumienia tego rodzaju nie mogły naprawić fatalnego stanu rzeczy”. Autor ten przytacza też słowa F. Friedensburga z pracy: *Münzkunde und Geldgeschichte der Einzelstaaten des Mittelalters und der Neuzeit*. München–Berlin 1926, s. 56: „[...] panowały wówczas stosunki, jakich nie możemy sobie dziś wyobrazić. Ten nawet, kto studiuje te rzeczy dziesiątki lat, nie bardzo rozumie, jak mógł funkcjonować handel, jak radzono sobie z daninami i czynszami, które płacono przecież częstokroć setki lat na podstawie tych samych zapisów, w ogóle jak można było kupować i sprzedawać na rynku”. J. Kulischer: *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*. T. 1. Warszawa 1961, s. 338–339.

⁵⁸ Ibidem, T. 2, s. 530; J. Kaliński: *Zarys historii gospodarczej XIX i XX w.* Warszawa 2000, s. 57.

walutowe zawierane po zjednoczeniu Niemiec w 1871 roku oraz w 1990 roku.

2.2.1. Międzypaństwowe unie walutowe

Niemiecko-austriacka unia walutowa⁵⁹ została ustanowiona na mocy traktatu (Vienna Coinage Treaty) podpisanego w Wiedniu 24 stycznia 1857 roku, który wszedł w życie 1 maja tego samego roku. Został on zawarty pomiędzy państwami Związku Celnego (Zollverein; patrz dalej nt. unii walutowej po zjednoczeniu Niemiec w 1871 r.), Austrią i Lichtensteinem. Traktat miał obowiązywać do końca 1878 roku, a po tym terminie miał być przedłużany na dalsze pięcioletnie okresy tak długo, jak długo żadna ze stron nie wypowie go na dwa lata przed jego wygaśnięciem. W ramach tej unii walutowej wprowadzono równoległą walutę – talara związkowego (thaler vereinsmünze), którego wartość odpowiadała talarowi pruskiemu, oraz ustanowione zostały stałe kursy pomiędzy pruskim talarem, guldenem funkcjonującym w południowych państwach niemieckich oraz guldenem austriackim. Kursy te kształtowały się następująco: 1 talar = 1,75 guldena funkcjonującego w południowych państwach niemieckich = 1,5 guldena austriackiego. Wspólny pieniądz był legalnym środkiem płatniczym na terenie całej unii, podczas gdy waluty narodowe były nimi tylko na terenie państw pochodzenia. Unia ta przetrwała tylko do roku 1867 – po porażce w wojnie z Prusami Austria wycofała się z niej. Tak więc czynnik polityczny zdecydował o rozpadzie tej próby integracji walutowej.

Łacińska unia walutowa – według jednej z opinii „najważniejsza w historii unia monetarna”⁶⁰ – została zawarta na mocy traktatu podpisanego 23 grudnia 1865 roku pomiędzy Francją, Włochami, Szwajcarią i Belgią, który wszedł w życie 1 sierpnia 1866 roku. W roku 1868 do tych państw dołączyła także Grecja. Wszystkie wymienione kraje były silnie związane stosunkami handlowymi z Francją⁶¹.

⁵⁹ C.L. Holtfrerich: *The monetary unification process in 19th-century Germany: Relevance and lessons for Europe today*. In: *A European Central Bank? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS*. Eds. M. Ceccode, A. Giovannini. Cambridge 1990, s. 223–224; W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 28–31, 141.

⁶⁰ *Collier's encyclopedia...*, T. 14, s. 81.

⁶¹ C. Hefeker: *Interest groups and monetary integration. The political economy of exchange regime choice*. Boulder–Oxford 1997, s. 46.

Traktat został zawarty na okres piętnastu lat, po czym miał być przedłużany na kolejne piętnastoletnie okresy pod warunkiem, że żadne z państw członkowskich nie zrezygnuje z członkostwa. Decyzja taka miałaby być ogłoszona na rok przed upływem terminu obowiązywania traktatu⁶². Jak piszą S.B. Clough i R.T. Rapp, czyniono starania mające na celu to, aby do Unii Łacińskiej dołączyły także Anglia i Niemcy. Jednak nie doszło do tego – Anglia odmówiła, gdyż nie była krajem, w którym funkcjonował system bimetaliczny, natomiast Niemcy były niechciane w Unii przez Francję po wojnie z roku 1870⁶³.

Początkowo unia ta opierała się na systemie dwukruszczowym w warunkach relacji złota do srebra 1: 15,5⁶⁴. Poza krajami należącymi do unii stosunek ten utrzymywały także Holandia, Hiszpania, Rumunia i większość państw Ameryki Południowej.

Pieniądze państw tworzących unię (zachowano dotychczasowe waluty w krajach tworzących unię i nie utworzono wspólnego banku centralnego) miały prawo znajdować się w obiegu we wszystkich krajach do unii należących. Oficjalny parytet pomiędzy walutami państw członkowskich unii kształtował się następująco: 1 frank francuski = 1 frank szwajcarski = 1 frank belgijski = 1 lir włoski = 1 drachma grecka. Aby uniknąć nadmiernej emisji pieniądza, wprowadzono ograniczenie – kraje unii mogły emitować pieniądź o nominale 5 i więcej franków w stosunku 6 franków na mieszkańca. Zobowiązały się one do zachowania wspólnej wagi, jakości, nazwy i kursu monet – złotych i srebrnych. Traktat nie zawierał żadnych postanowień dotyczących emisji pieniądza papierowego czy kwestii dotyczących statusu banków emisyjnych i prowadzonych przez nie polityk. Zagadnienia te pozostawiono w gestii poszczególnych państw członkowskich⁶⁵.

⁶² W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 142.

⁶³ S.B. Clough, R.T. Rapp: *European economic history: The economic development of western civilization*. [b.m.w.] 1975, s. 357–358.

⁶⁴ Stosunek złota do srebra w relacji 1: 15,5 ustalono we Francji w 1803 r. Z. Morawski: *Pieniądz*. Warszawa–Kraków 1947, s. 26; J. Kulischer: *Powszechna historia...*, T. 2, s. 529; J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski: *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*. Warszawa 1970, s. 158. Już wtedy stosunek ten był oznaką deprecjacji srebra – w XVI w. relacja wartości złota do srebra wynosiła 1: 11,5. Wielkości średnich rocznych produkcji złota i srebra oraz relacje wartości tych kruszców w latach 1531–1920 podają (za: K. Helfferich: *Money*. New York 1927): S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel: The world monetary system*. London 1973, s. 6.

⁶⁵ W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 33; *Collier's encyclopedia...*, T. 14, s. 81–82.

W 1878 roku kraje tworzące unię przeszły z systemu bimetalicznego na monometaliczny, oparty na złocie, i zaprzestały wybijania monet srebrnych. Spowodowane to było zjawiskiem znacznego wzrostu produkcji srebra, zmniejszenia się popytu na ten kruszec (przyczyną tego było odkrycie złóż srebra w Stanach Zjednoczonych oraz oparcie na złocie marki niemieckiej po zjednoczeniu Niemiec, z czym wiązał się wzrost popytu na złoto i wzrost podaży srebra⁶⁶) i spadku jego wartości (relacja wartości złota do srebra zmieniła się z 1: 15,5 do ok. 1: 40⁶⁷) oraz spekulacji złotem. Do Francji napływały duże ilości srebra, z którego wybijano tam monety 5-frankowe, a następnie wymieniano na pieniądze złote, które z Francji wywożono. Co więcej, jak pisze H. Cywiński, ówczesna francuska prasa zapewniała o tym, iż w stanie Nevada w Stanach Zjednoczonych działała tajna mennica, w której wybijano doskonale podrobione, nie do odróżnienia od prawdziwych, monety 5-frankowe. Po ich przewozie do krajów unii łacińskiej wymieniano je na złoto, co przynosiło ogromne zyski. Zmiany w relacjach złota do srebra powodowały zaburzenia w krążeniu pieniądza, potęgowane przechodzeniem w końcu XIX wieku na system waluty złotej kolejnych państw – monometalizm waluty złotej przyjęło około 60 krajów. Potrzebne były coraz większe ilości złota, podczas gdy podaż tego kruszcu była ograniczona⁶⁸. Złote monety były wypierane z obiegu także przez pieniądz papierowy.

W grudniu 1925 roku rząd belgijski ogłosił wystąpienie tego kraju z unii walutowej z dniem 1 stycznia 1927 roku. Jeszcze w tym samym roku (1925) taką samą decyzję podjęła Szwajcaria. Oznaczało to koniec łacińskiej unii walutowej⁶⁹.

Inną próbą stworzenia unii monetarnej była **skandynawska unia walutowa**, utworzona przez 3 państwa skandynawskie. Zapoczątkowały ją Dania i Szwecja, które 18 grudnia 1872 roku zawarły traktat o utworzeniu unii walutowej. Na mocy traktatu z 16 października 1875 roku trzecim państwem członkowskim skandynawskiej unii walutowej została z początkiem roku 1877 Norwegia⁷⁰.

⁶⁶ W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 5; Z. Morawski: *Pieniądz...*, s. 29.

⁶⁷ J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski: *Historia gospodarcza...*, s. 160. M. Eckert, A. Nadolny, W. Stobrawa: *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*. Sulechów 2003, s. 60.

⁶⁸ H. Cywiński: *Z dziejów...*, s. 113–115; Idem: *Życie pieniądza*. Warszawa 1961, s. 240–242.

⁶⁹ W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 143.

⁷⁰ Ibidem, s. 144.

Jako jednostka rozliczeniowa pomiędzy krajami członkowskimi unii została wprowadzona korona skandynawska. Każde z państw członkowskich emitowało własny pieniądz, który był legalnym środkiem płatniczym na obszarze całej unii. Korony szwedzkie, duńskie i norweskie były wymienialne po stałym kursie: 1:1:1. Postanowienia traktatu ustanawiającego unię dotyczyły tylko monet. Później – w 1894 roku – banki centralne Norwegii i Szwecji, a w 1901 roku – Norwegii i Danii porozumiały się co do akceptacji przez nie wzajemnie swoich banknotów po stałym kursie. Była to różnica w porównaniu do łańcińskiej unii walutowej. Podobnie jak i kraje Łańcińskiej Unii Monetarnej, tak też i państwa tworzące unię skandynawską nie powołały wspólnego banku emitującego pieniądz – w Danii i Norwegii instytucjami emisyjnymi były tylko banki centralne tych krajów, natomiast w Szwecji oprócz banku centralnego takie uprawnienia miały także banki prywatne⁷¹.

Napięcia w funkcjonowaniu skandynawskiej unii walutowej wystąpiły w 1905 roku i było to związane z czynnikami politycznymi, a mianowicie z rozpadem politycznej unii pomiędzy Szwecją i Norwegią. Dalsze komplikacje w funkcjonowaniu unii związane były z wybuchem I wojny światowej, gdy państwa członkowskie zawiesiły wymienialność swoich banknotów. Została ona przywrócona w 1916 roku, ale w 1920 roku ponownie ją zawieszono. Faktycznym końcem unii był rok 1924, od kiedy pieniądze wydajane przez kraje unię tworzące były legalnym środkiem płatniczym tylko na terenie poszczególnych krajów. Oficjalny koniec skandynawskiej unii walutowej nastąpił w 1931 roku.

Ze względu na bliskość geograficzną państw tworzących skandynawską unię monetarną, ich silne powiązania ekonomiczne, fakt, iż gospodarki tych krajów pod wieloma względami były do siebie podobne, a ich mieszkańcy honorowali wzajemnie pieniądze z innego kraju na długo przed wprowadzeniem formalnych, odgórnych uregulowań, unia skandynawska uważana jest za próbę o wiele bardziej udaną w porównaniu z unią łańcińską. Pomimo swojego ograniczonego zakresu „sprzyjała zacieśnianiu stosunków ekonomicznych między trzema skandynawskimi sąsiadkami”⁷². Jak zauważa W.F.V. Vanthoor, przyczynami, które spowodowały zakłócenia w płynnym funkcjonowaniu unii, były napięcia polityczne oraz różnice w prowadzonej przez państwa członkowskie polityce gospodarczej i monetarnej⁷³.

⁷¹ Ibidem, s. 38–39, 144; J. Borowiec: *Unia ekonomiczna...*, s. 20.

⁷² A. Kersten: *Historia Szwecji*. Wrocław 1973, s. 332.

⁷³ W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 41.

Kolejną unią walutową tworzoną przez państwa europejskie była **belgijsko-luksemburska unia walutowa**. Powstała ona na mocy traktatu z 25 lipca 1921 roku (wszedł w życie 1 maja 1922 r.) i była jednym z elementów belgijsko-luksemburskiej unii ekonomicznej. Przewidywała ona likwidację ceł w wymianie wewnętrznej, ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, swobodę przepływu osób, kapitału, towarów i usług między jej sygnatariuszami, prowadzenie wspólnej polityki handlowej wobec krajów trzecich, koordynację polityki gospodarczej, finansowej i społecznej⁷⁴. Z kolei w odniesieniu do kwestii walutowych – w obydwu krajach funkcjonowały odrębne waluty narodowe, przy czym frank belgijski był legalnym środkiem płatniczym na terenie całej unii, natomiast frank luksemburski – tylko na terenie Luksemburga. Jedynie Belgia miała bank centralny posiadający pełnię kompetencji, w Luksemburgu zaś działał Instytut Walutowy o ograniczonych kompetencjach⁷⁵. Unia ta funkcjonowała do roku 1999, czyli od początku trzeciego etapu tworzenia UGiW. Jak pisał belgijski ekonomista i zastępca sekretarza generalnego Unii Gospodarczej Beneluxu: „Unia Ekonomiczna Belgijsko-Luksemburska oznaczała pierwszy krok na drodze powstania Unii Gospodarczej Beneluxu, która z kolei jest jednym z etapów na drodze realizacji integracji europejskiej”⁷⁶.

Aby uzyskać pełniejszy obraz zagadnienia międzypaństwowych unii walutowych, warto w tym miejscu krótko wspomnieć również o tym, że unie takie były tworzone także przez państwa pozaeuropejskie⁷⁷. Ich geneza wiąże się z kolonializmem. Tak zwana **strefa franka francuskich kolonii w Afryce** (frank CFA, le franc des Colonies Françaises d'Afrique) ma swoje początki w roku 1945, gdy Francja postanowiła ujednolicić różne waluty pozostające w obiegu w swoich afrykańskich posiadłościach i wprowadzić jedną walutę – franka CFA. W latach sześćdziesiątych XX wieku, w związku z procesem dekolonizacji, został on zastąpiony dwoma nowymi walutami regionalnymi: frank de la Communauté Financière de l'Afrique emitowany przez Bank Centralny Państw Afryki Zachodniej oraz frank de la Co-

⁷⁴ T. Bartoszewicz, M. Ruciński: *Unia gospodarcza Beneluxu*. Warszawa 1973, s. 24; J.E. Meade, H.H. Liesner, S.J. Wells: *Case studies in European Economic Union. The mechanics of integration*. London–New York–Toronto 1962, s. 15–57.

⁷⁵ B.J. Cohen: *Beyond EMU. The problem...*, s. 186.

⁷⁶ E. Leick: *Le Benelux*. Cours donné le 7 Septembre 1966 à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, s. 3. Cyt. za: T. Bartoszewicz, M. Ruciński: *Unia gospodarcza...*, s. 24.

⁷⁷ B.J. Cohen: *Beyond EMU. The problem...*, s. 183–188.

opération Financière Africane emitowany przez Bank Państw Afryki Centralnej. Każda z nich jest legalnym środkiem płatniczym w swoim regionie.

Dwa kolejne przykłady unii walutowych to unie walutowe utworzone przez byłe kolonie brytyjskie. Pierwsza z nich to **Wschodniokaraibska Strefa Walutowa** (powstała w 1965 r.), w której funkcjonuje dolar wschodniokaraibski. Z kolei druga unia walutowa utworzona przez byłe kolonie brytyjskie funkcjonowała w ramach **Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej**, której członkami były Kenia, Tanzania i Uganda. W krajach tych pozostawały w obiegu waluty narodowe, które jednak mogły być swobodnie wymieniane po stałym kursie. Unia ta utrzymywała się w latach 1967–1977.

Wreszcie ostatni przykład międzypaństwowej unii walutowej to tzw. **Wspólna Strefa Walutowa** (Common Monetary Area) stworzona przez Republikę Południowej Afryki oraz Lesotho, Suazi i Namibię. W syntetycznej formie przykłady międzypaństwowych unii walutowych zawiera tabela 2. 2.

Analizując siedem przytoczonych przykładów międzypaństwowych unii walutowych, B.J. Cohen⁷⁸ formułuje bardzo interesujący wniosek. Wyraża on opinię – z którą trudno się nie zgodzić – że spośród siedmiu przedstawionych przykładów unii walutowych owocnie działały tylko cztery. Należą do nich belgijsko-luksemburska unia walutowa, strefa franka CFA, Wschodniokaraibska Strefa Walutowa oraz Wspólna Strefa Walutowa. Pozostałe trzy unie walutowe rozpadły się. Biorąc pod uwagę uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne oraz polityczne, ich analiza, zdaniem tego autora, pokazuje, że „nieproporcjonalnie duże znaczenie” dla trwałości tych porozumień walutowych mają czynniki polityczne. Kwestie ekonomiczne oraz uregulowania instytucjonalne są istotne, jednak to polityka, zdaniem B.J. Cohena, ma na trwałość siedmiu przedstawionych unii walutowych największy wpływ.

Jeśli chodzi o czynniki ekonomiczne, to standardowym podejściem jest tutaj wykorzystanie teorii optymalnych obszarów walutowych, która identyfikuje kryteria decydujące o tym, czy dana grupa państw taką strefę stanowi. Najogólniej, do kryteriów tych zalicza się preferowany system kształtowania się kursu waluty, elastyczność płac i cen, mobilność czynników produkcji, siłę powiązań handlowych, otwartość gospodarek, charakter przyczyn potencjalnych zaburzeń równowagi płatniczej kraju. W związku z tym dana grupa państw może być uznawana za tworzącą optymalny obszar walutowy wtedy,

⁷⁸ Ibidem, s. 179–196.

Tabela 2.2

Między państwowe unie walutowe

Unia walutowa	Okres funkcjonowania	Kraje członkowskie	Waluta	Funkcjonowanie waluty	Instytucje
Łacińska unia walutowa	1865–1927	Francja, Belgia, Szwajcaria, Włochy, Grecja (od 1868 r.)	odrębne waluty narodowe: frank francuski, frank belgijski, frank szwajcarski, lir włoski, drachma grecka	waluty narodowe legalnym środkiem płatniczym na terenie całej unii	narodowe banki centralne
Skandynawska unia walutowa	1873–1931	Dania, Szwecja, Norwegia (od 1875 r.)	odrębne waluty narodowe: korona duńska, korona szwedzka, korona norweska	waluty narodowe legalnym środkiem płatniczym na terenie całej unii	narodowe banki centralne
Belgijsko-luksemburska unia walutowa	1922–1999 („wchłonięta” przez UGiW)	Belgia, Luksemburg	odrębne waluty narodowe: frank belgijski, frank luksemburski	frank belgijski legalnym środkiem płatniczym na terenie całej unii; frank luksemburski legalnym środkiem płatniczym tylko na terenie Luksemburga	bank centralny w Belgii; bank emisyjny w Luksemburgu (Luxembourg Monetary Institute)
Strefa franka CFA	1959 – nadal	Benin, Burkina Faso, Kamerun, Rep. Środkowoafrykańska, Czad, Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gabon, Niger, Senegal, Togo, Gwinea	dwie waluty regionalne: frank de la Communauté Financière de l'Afrique oraz frank de la Coopération Financière Africaine (obydwie zwane frankiem CFA)	każda z walut legalnym środkiem płatniczym tylko na swoim terenie	dwie regionalne banki centralne: Bank Centralny Państw Afryki Zachodniej (Central Bank of West African States) oraz Bank Państw Afryki Centralnej

Wschodnio-karaibska Strefa Walutowa (East Caribbean Currency Area)	1965 – nadal	Antigua i Barbuda, Dominika, Monserat, St. Kitts i Nevis, St. Lucia, St. Vincent i Grenadyny, Grenada (od 1967)	wspólna waluta: dolar wschodniokaraibski (East Caribbean dollar)	legalny środek płatniczy na terenie całej unii	jeden bank centralny – Wschodniokaraibski Bank Centralny – założony w 1983, wcześniej – od 1965 – Wschodniokaraibska Władza Walutowa (East Caribbean Currency Authority)	(Bank of Central African States)
Wspólna Wschodnio-afrykańska (East African Community)	1967–1977	Kenia, Tanzania, Uganda	odrębne waluty narodowe	waluty narodowe wymieniane po stałym kursie	narodowe banki centralne	
Wspólna Strefa Walutowa (Common Monetary Area)	1986 – nadal	RPA, Lesotho, Namibia, Suazi	odrębne waluty narodowe	rand południowoafrykański legalnym środkiem płatniczym we wszystkich krajach członkowskich oprócz Suazi	narodowe banki centralne	

kiedy poszczególne państwa preferują sztywne kursy walutowe, płace i ceny są w tych państwach elastyczne, czynniki produkcji – mobilne, wzajemne powiązania handlowe – silne, gospodarki – otwarte zaś „potencjalne szoki” będą miały charakter raczej dotyczący wszystkie te kraje w podobnym stopniu niż asymetryczny. Analizując pod tym kątem wspomniane przykłady unii walutowych, czynniki te nie są wystarczające do wyjaśnienia tego, dlaczego cztery z nich można uznać za owocne, podczas gdy trzy pozostałe – nie. Nie oznacza to, że uwarunkowania ekonomiczne są bez znaczenia – jednak nie są one wystarczające do wyjaśnienia trwałości lub rozpadu unii walutowych.

Podobnie jest, zdaniem B.J. Cohena, z uwarunkowaniami organizacyjnymi – zbyt daleko posunięte byłoby stwierdzenie, że nie miały (nie mają) one znaczenia, jednak wnioski z analizy takich czynników, jak to, czy mieliśmy do czynienia z funkcjonowaniem tylko wspólnej waluty lub regulacji dotyczących rozwiązań organizacyjnych w ramach poszczególnych unii, są również niejednoznaczne i nie pozwalają na to, aby przypisać im decydujące znaczenie.

Czynnikiem, który wg. B.J. Cohen’a, pozwala wyjaśnić to, dlaczego niektóre z wymienionych unii walutowych można uznać za sukces, podczas gdy innych – nie, są uwarunkowania polityczne. Decydujące znaczenie ma tutaj istnienie bądź też brak dwóch czynników: 1) obecności w unii walutowej kraju o pozycji dominującej, 2) istnienia w tejże unii odpowiednio dobrze rozwiniętej sieci wzajemnych powiązań i zależności, będących efektem poczucia solidarności i więzi pomiędzy państwami tworzącymi międzypaństwową unię walutową oraz wzmacniających to poczucie. Analizując wymienione przykłady międzypaństwowych unii walutowych należy zaznaczyć, że zdaniem B.J. Cohena, przynajmniej jeden z tych czynników jest konieczny do tego, aby unia walutowa przetrwała. W tych przypadkach zaś, gdy żaden z nich nie występuje, unia walutowa kończy się rozpadem. I tak, obydwa wspomniane czynniki były obecne w przypadku belgijsko-luksemburskiej unii walutowej. Belgia była w tej unii stroną dominującą, a pomiędzy nią i Luksemburgiem istniała sieć wzajemnych powiązań instytucjonalnych oraz poczucie wspólnoty. Z kolei przykładem zupełnie odmiennym, biorąc pod uwagę te dwa czynniki, była unia walutowa w ramach Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej; ta zakończyła się szybkim rozpadem. Chociaż, jak stwierdza B.J. Cohen, wydaje się, że można w przypadku państw tworzących tę unię walutową mówić o pewnym poczuciu solidarności, to jednak znacznie bardziej istotną okolicznością była niechęć tych państw do ograniczania swojej suwerenności. Państwa te, niedawno odzyskując niepodległość, miały na uwadze raczej wzmacnianie narodowej tożsamości i działanie

zgodnie z własnymi, narodowymi interesami niż budowanie wspólnoty w skali regionu. Poza tym, żaden z krajów członkowskich Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej nie miał w niej dominującej pozycji. Tak więc niesprzyjające uwarunkowania polityczne zadecydowały o niepowodzeniu tej unii walutowej.

Znaczenie obecności państwa dominującego w unii walutowej jest widoczne w przypadku Wspólnej Strefy Walutowej – Republika Południowej Afryki oraz strefy franka CFA – Francja. W tym drugim przypadku, jak pisze B.J. Cohen, dominująca rola ministerstwa finansów Francji pozostała nawet po zastąpieniu franka francuskiego przez euro. Poza tym, w przypadku państw strefy franka CFA wspólny język, doświadczenia kolonialne czy inne porozumienia pomiędzy krajami regionu przyczyniają się do tego, że mamy tutaj do czynienia z pewnym poczuciem wspólnoty.

Dominująca pozycja Francji miała także wpływ na trwałość łańciskiej unii walutowej, której rozpad wiązany jest głównie ze skutkami I wojny światowej. Z kolei znaczenie poczucia wspólnoty dla trwałości unii walutowej jest widoczne w wypadku skandynawskiej unii walutowej (żadne z państw ją tworzących nie miało pozycji dominującej, a do jej rozpadu przyczyniła się przede wszystkim I wojna światowa) oraz Wschodniokaraibskiej Strefy Walutowej (tworzą ją państwa bardzo małe i stosunkowo ubogie, z których żadne nie ma pozycji dominującej, a tożsamość tych państw, była zdaniem B.J. Cohena definiowana raczej w wymiarze regionalnym niż państwowym).

Na okoliczność, która miała bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie i trwałość dziewiętnastowiecznych unii walutowych tworzonych przez suwerenne państwa i która jest w znacznym stopniu pochodną stopnia integracji politycznej, wskazuje także W.F.V. Vanthoor. Wyraża on opinię, iż główną przyczyną rozpadu międzypaństwowych unii walutowych z tego okresu było zbyt duże zróżnicowanie w prowadzonej przez kraje tworzące łańciską czy skandynawską unię walutową polityce gospodarczej i walutowej. W sytuacji zaistnienia „szoku zewnętrznego”, jakim była I wojna światowa, okazało się, że integracja państw tworzących te unie walutowe była zbyt powierzchowna. Jako na okoliczność w poważnym stopniu niesprzyjającą trwałości dziewiętnastowiecznych międzypaństwowych unii walutowych W.F.V. Vanthoor wskazuje także na brak ponadnarodowego banku centralnego, który przyczyniałby się do większej harmonizacji prowadzonych polityk gospodarczych państw członkowskich. Takie zagrożające trwałości unii walutowych czynniki nie występowały natomiast w tych przypadkach, gdzie unifikacja walutowa była związana ze zjednoczeniem politycznym (jak np. w Szwajcarii, Włoszech czy Niem-

czech). Tam „unia polityczna gwarantowała nieodwracalność unii walutowej”⁷⁹. Na to, że trzy wspomniane dziewiętnastowieczne europejskie narodowe unie walutowe, związane z integracją polityczną, były sukcesem, międzypaństwowe zaś unie walutowe z tego okresu zakończyły się fiaskiem, zwraca uwagę także C. Hefeker⁸⁰.

Wydaje się, że zaprezentowane opinie są w znacznym stopniu z sobą zbieżne. Bez wątpienia bowiem stopień koordynacji prowadzonej przez państwa polityki gospodarczej i walutowej można uznać za w znacznym stopniu pochodną czynnika podkreślanego przez B.J. Cohena, a mianowicie istnienia bądź braku odpowiednio silnych powiązań i zależności pomiędzy państwami tworzącymi unię walutową. Należy także pamiętać, że łańciska unia walutowa i skandynawska unia walutowa uległy rozpadowi przede wszystkim z powodu skutków I wojny światowej – a więc wydarzenia, które w bardzo poważnym stopniu – oczywiście negatywnie – wpłynęło na te porozumienia. Spośród innych przykładów unii walutowych, ocenionych przez B.J. Cohena jako sukcesy, tylko belgijsko-luksemburska unia walutowa, która jest przypadkiem bardzo specyficznym (tylko 2 państwa unię tworzące, co ułatwia koordynację prowadzonych polityk, zdecydowana dominacja Belgii, silne wzajemne powiązania, oddziaływania i poczucie wspólnoty) przetrwała wojnę światową. Pozostałe trzy przypadki międzypaństwowych unii walutowych sklasyfikowanych jako za zakończone powodzeniem na taką próbę nie były wystawione.

2.2.2. Narodowe unie walutowe

II Rzesza Niemiecka. W 1871 roku, po zwycięskiej dla Prus wojnie z Francją, doszło do zjednoczenia państw niemieckich i powstania II Rzeszy Niemieckiej. Przypadek tego państwa i działań mających na celu jego integrację jest interesujący m.in. także ze względu na kolejność wydarzeń, jakie miały miejsce w zakresie integracji politycznej i walutowej byłych państw niemieckich. Kolejność ta była bowiem odwrotna w porównaniu do procesów integracyjnych, jakie zachodzą w Europie po II wojnie światowej, gdzie integracja gospodarcza – w tym także walutowa – prowadzi (?), lub ma doprowadzić (?), do integracji w płaszczyźnie politycznej. Natomiast w przypadku II Rzeszy Niemieckiej zjednoczenie państw niemieckich – integracja poli-

⁷⁹ W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 45–48.

⁸⁰ C. Hefeker: *Interest groups...*, s. 31.

tyczna – poprzedziła integrację monetarną. Wskazując na tę różnicę, trzeba jednak pamiętać o bardzo odmiennych uwarunkowaniach i okolicznościach zjednoczenia państw niemieckich w XIX wieku (przede wszystkim istnienie wyraźnie dominującego ośrodka – Prus – jako głównego czynnika sprawczego zjednoczenia Niemiec; poza tym, pomimo niewątpliwego istnienia różnic pomiędzy państwami niemieckimi pod względem np. przeszłości historycznej czy związków międzynarodowych, różnice te były bez wątpienia mniejsze w porównaniu ze zróżnicowaniami dotyczącymi historii, tradycji, języka itd., jakie występują w odniesieniu do krajów obecnie biorących udział w procesie integracji europejskiej) w porównaniu z uwarunkowaniami i okolicznościami procesów integracyjnych zachodzących w Europie po II wojnie światowej.

Pierwsze kroki na drodze do gospodarczego zjednoczenia Niemiec zostały podjęte jeszcze na kilkadziesiąt lat przed rokiem 1871. W 1818 roku wewnętrzne cła zniesiono w Prusach, dwu- i wielostronne traktaty celne z lat 1818–1828 ustanowiły 3 unie celne: Bawaria – Wirtembergia, Prusy – Hesja – Darmstadt i Związek Środkowoniemiecki (tworzony przez Hanower, Brunzswik, Saksonię oraz kilka państw w środkowych Niemczech). Od 1834 roku zaczął funkcjonować tzw. Niemiecki Związek Celny (Zollverein)⁸¹. Integracja krajów niemieckich w ramach Związku Celnego miała znaczenie także polityczne; na ten aspekt wskazują np. J.H. Clapham⁸², C. Hefeker⁸³ czy A. Werner, który pisze: „[...] ujednolicenie ustawodawstwa celnego i zniesienie przeszkód w obrocie wewnętrznym było przedsięwzięciem w równym stopniu ekonomicznym, jak politycznym. Tworzenie »wspólnego rynku« służyło zespoleniu wszystkich prowincji wokół władzy centralnej”⁸⁴. Podobnie Ch.A.E. Goodhart: „Zollverein może być przypomniany jako przykład unifikacji walutowej wykorzystany jako ważny etap, a nawet warunek wstępny, unifikacji politycznej”⁸⁵. Początkowo obejmował on 5 państw niemieckich (Prusy, Saksonię, Turynię, Wirtembergię i Hesję), a po Wiośnie Ludów – prawie całe terytorium

⁸¹ C.L. Holtfrerich: *The monetary unification process...*, s. 220; E.J. Passant, W.O. Henderson: *A short history of Germany 1815–1945*. Cambridge 1962, s. 63–72.

⁸² J.H. Clapham: *Economic development of France and Germany 1815–1914*. Cambridge 1968, s. 97.

⁸³ C. Hefeker: *Interest groups...*, s. 35.

⁸⁴ A. Werner: *Europejskie wspólnoty. Szkice o integracji Europy Zachodniej 1815–1972*. Warszawa 1972, s. 20–21.

⁸⁵ Ch.A.E. Goodhart: *The political economy of monetary union*. In: *Understanding interdependence. The macroeconomics of the open economy*. Ed. P.B. Kenen. Princeton 1995, s. 449.

Niemiec⁸⁶. Aby zwiększyć skalę wymiany towarowej pomiędzy państwami niemieckimi, wprowadzono zakaz dalszego stosowania celów wobec towarów, które zostały już oclone w momencie przekraczania granicy któregoś z kraju należącego do związku⁸⁷.

Niemiecki Związek Celny stanowił podstawę gospodarczej integracji północnej i południowej części Niemiec. Jeśli chodzi o znajdujące się w obiegu waluty, to na północy, gdzie dominowały Prusy, funkcjonował talar (thaler), na południu zaś, włącznie z Austrią, gulden. Od 1838 roku na mocy konwencji podpisanej w Dreźnie (Dresden Coinage Convention) państwa członkowskie Związku Celnego mogły wybrać pomiędzy talarem a guldenem, pomiędzy którymi to walutami został ustanowiony stały kurs (1 talar = 1,75 guldena lub 1 gulden = 4/7 talara)⁸⁸. Zawarty 24 stycznia 1857 roku w Wiedniu traktat związał Austrię z systemem walutowym Związku Celnego i ustalał stały kurs pomiędzy talarem, guldenem funkcjonującym w południowych państwach niemieckich oraz guldenem austriackim (1 talar = 1,75 guldena funkcjonującego w południowych państwach niemieckich = 1,5 guldena austriackiego)⁸⁹.

Jednak do najistotniejszych wydarzeń mających na celu unifikację państw niemieckich doszło po 1871 roku. Unifikacja walutowa po zjednoczeniu Niemiec, oprócz oczywiście znaczenia gospodarczego, miała istotny wymiar polityczny; w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XIX wieku „dyskusja dotycząca niemieckiej reformy walutowej odbywała się w kontekście dążenia do unii politycznej”⁹⁰. Wspólna waluta miała sprzyjać unifikacji politycznej oraz wskazywać na trwałość zjednoczenia. W płaszczyźnie gospodarczej miała oczywiście sprzyjać rozwojowi gospodarczemu zjednoczonego kraju, a przez wzrost wymiany handlowej i wzajemnych zależności – także wspierać integrację społeczną i polityczną. Początkowo na obszarze zjednoczonych Niemiec funkcjonowało 7 różnych systemów pieniężnych oraz

⁸⁶ J. Szpak: *Historia powszechna gospodarcza*. Warszawa 2001, s. 119.

⁸⁷ P. Kowalewski: *Euro a międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 2001, s. 71. Rozbicie polityczne Niemiec w istotny sposób hamowało ich rozwój gospodarczy. Jak podaje M. Maciejewski, w okresie tym np. w drodze z Magdeburga do Drezna (180 km) należało zapłacić cło aż szesnaście razy. M. Maciejewski: *Powszechna historia gospodarcza czasów nowożytnych*. Wrocław 1996, s. 88.

⁸⁸ C.L. Holtfrerich: *The monetary unification process...*, s. 220–221; W.F.V. Vanthoor: *European monetary union...*, s. 21.

⁸⁹ W.F.V. Vanthoor: *European monetary union...*, s. 28–31.

⁹⁰ H. James: *The Reichsbank 1876–1945*. In: *Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. Deutsche Bundesbank. Oxford 1998, s. 3.

działały 34 banki emisyjne. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy przez dłuższy okres w oczywisty sposób utrudniałoby utrzymanie gospodarki zjednoczonego państwa i hamowałoby jego rozwój ekonomiczny. Porządkowanie kwestii walutowych w II Rzeszy Niemieckiej zapoczątkowano wprowadzeniem, na mocy ustawy z 4 grudnia 1871 roku, nowej jednostki pieniężnej – marki, dzielącej się na 100 fenigów. Obok innych, dotychczasowych walut, pozostawała ona w obiegu do końca roku 1875, a od początku roku 1876 stała się jedynym prawnym środkiem płatniczym w kraju. Marka oparta była na parytecie złota (1 marka = 0,358 g złota) i emitowana była w formie monet (złotych i srebrnych oraz zdawkowych miedzianych i niklowych) i banknotów (choć znajdowały się w obiegu i podlegały w każdej chwili wymianie na złoto, banknoty początkowo nie były prawnym środkiem płatniczym; status taki uzyskały w 1909 r.). „Polityczny charakter nowych uregulowań walutowych był podkreślony faktem, że konieczne rezerwy złota pochodziły w znacznej części z 5 miliardów franków w złocie odszkodowania zapłaconych przez Francję zgodnie z warunkami traktatu frankfurckiego”⁹¹. 1 stycznia 1876 roku z Banku Pruskiego, którego pozycja w systemie walutowym II Rzeszy była najsilniejsza (w 1875 r. 2/3 banknotów znajdujących się w obiegu na terenie kraju wyemitowane było przez Bank Pruski), utworzono Bank Rzeszy⁹². Taki stan rzeczy wynikał nie tylko ze znaczenia gospodarczego Prus, ale także z ich znaczenia politycznego: „[...] system walutowy przyjęty po 1871 [...] był raczej reformą Prusko-centriczną [ang. Prussian-centred reform], która lepiej odpowiadała aktualnemu rozkładowi potęgi politycznej w Prusko-centricznym imperium [ang. Prusso-centric Empire]”⁹³. Oprócz tego banku uprawnienia emisyjne w zjednoczonych Niemczech w latach 1876–1913 miały jeszcze inne banki emisyjne, których liczba jednakże malała – z 29 w 1876 roku do 4 w roku 1910 (Bank Saksoński, Bawarski Bank Emisyjny, Wittemberski Bank Emisyjny i Bank Badeński)⁹⁴. Możliwość emisji pieniądza przez ostatnie banki regionalne zniesiono dopiero w roku 1935⁹⁵.

⁹¹ Ibidem, s. 5.

⁹² C.L. Holtfrerich: *The monetary unification process...*, s. 231–233; W.F.V. Vanthoor: *European Monetary Union...*, s. 23. Na temat funkcjonowania banku centralnego w Niemczech w okresie 1876–1945: H. James: *The Reichsbank...*, s. 3–53.

⁹³ H. James: *The Reichsbank...*, s. 5.

⁹⁴ C. Łuczak: *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1945*. Poznań 1984, s. 44–45.

⁹⁵ J. Borowiec: *Unia ekonomiczna i monetarna...*, s. 16.

Współczesnym przykładem znaczenia uwarunkowań i czynników o charakterze politycznym dla unifikacji monetarnej jest **unia walutowa zjednoczonych w 1990 roku Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej**.

Wiele procesów i zjawisk o charakterze politycznym i ekonomicznym, zarówno globalnych, regionalnych, jak i zachodzących wewnątrz obydwu państw niemieckich spowodowało, że możliwe stało się ponowne zjednoczenie Niemiec. Za najistotniejsze determinanty zjednoczenia Niemiec należy uznać: nieefektywność systemów gospodarczych i politycznych państw socjalistycznych, zmiany w polityce zagranicznej Związku Radzieckiego jako głównego mocarstwa wśród państw socjalistycznych (realizacja koncepcji „nowego myślenia”), przemiany systemowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, dążenie do zjednoczenia w polityce prowadzonej przez kolejne rządy RFN, rezygnacja czterech mocarstw (Stany Zjednoczone, Związek Radziecki, Wielka Brytania i Francja) z uprawnień wobec RFN oraz zapoczątkowany jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku proces Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁹⁶.

W efekcie tych procesów oraz wydarzeń będących ich konsekwencjami proces zjednoczenia (czy może raczej „wchłonięcia” NRD przez RFN) nastąpił błyskawicznie. Wszak od symbolicznego aktu zburzenia muru berlińskiego (9 listopada 1989 r.) do wejścia w życie układu zjednoczeniowego RFN i NRD oraz układu „2+4” (układ zawarty przez RFN i NRD oraz Stany Zjednoczone, Związek Radziecki, Wielką Brytanię i Francję dotyczący uregulowania sprawy Niemiec po zjednoczeniu i będący efektem kilku konferencji przedstawicieli tych państw, które odbyły się od maja do września 1990 r.), co nastąpiło 3 października 1990 roku, minął niespełna rok.

W okresie, w którym trwały międzynarodowe negocjacje mające na celu międzynarodowe uregulowanie kwestii niemieckiej w wymiarze politycznym i militarnym, trwał proces gospodarczej integracji dwóch państw niemieckich. Największe znaczenie miał tutaj zawarty przez RFN i NRD 18 maja 1990 roku w Bonn układ państwowy o ustanowieniu unii walutowej, gospodarczej i socjalnej⁹⁷. 21 czerwca 1990 roku dokument ten został ratyfikowany przez Bundestag

⁹⁶ M. Stolarczyk: *Podział i zjednoczenie Niemiec jako elementy ładów europejskich po drugiej wojnie światowej*. Katowice 1995, s. 121–159.

⁹⁷ Pełna nazwa tego układu: „Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik”. Z.W. Puślecki: *Proces ekonomicznego jednoczenia się Niemiec na tle integracji krajów Wspólnoty europejskiej*. Poznań 1990, s. 140.

w RFN i Izbę Ludową w NRD, a wszedł w życie 1 lipca 1990 roku. Od tego dnia obydwa państwa niemieckie stały się obszarem, na którym obowiązywała marka zachodnioniemiecka. Bankiem emisyjnym został Bundesbank z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. Obywatele NRD mogli wymieniać marki wschodnioniemieckie na marki zachodnioniemieckie w następującym stosunku⁹⁸:

- a) 1:1 dla kwot z tytułu wynagrodzeń i transferów rządowych;
- b) 1:1 dla kwot zgromadzonych na rachunkach oszczędnościowych przez obywateli NRD:
 - do 6000 marek dla osób w wieku lat 60 i starszych,
 - do 2000 marek dla osób w wieku 15 lat i młodszych,
 - do 4000 marek dla innych obywateli;
- c) 2:1 dla pozostałych środków zgromadzonych na rachunkach oszczędnościowych wynikających z bilansu oszczędności obywateli NRD;
- d) 2:1 dla depozytów bankowych przedsiębiorstw i rządu;
- e) 2:1 w przypadku zadłużenia przedsiębiorstw państwowych, rządu oraz poszczególnych osób;
- f) 3:1 dla kwot zgromadzonych na rachunkach oszczędnościowych przez osoby niebędące obywatelami NRD.

Zarówno w działaniach mających na celu jak najszybszą unifikację gospodarczą dwóch państw niemieckich, jak i w kwestii szczegółowych warunków tego procesu doniosłą rolę odgrywały motywacje polityczne. Świadomość wagi i znaczenia ponownego zjednoczenia wszystkich Niemców w jednym państwie wśród przywódców politycznych, chęć „maksymalnego” wykorzystania specyficznych, sprzyjających uwarunkowań międzynarodowych, presja społeczna – zarówno w NRD, jak i w RFN – na to, aby proces ten przebiegał jak najszybciej, świadomość konieczności doprowadzenia tak szybko, jak to możliwe do sytuacji, w której widoczna będzie konwergencja wskaźników makroekonomicznych w obydwu częściach zjednoczonego kraju (czyli zbliżanie się wartości tych wskaźników w byłej NRD do poziomu zachodnioniemieckiego) oraz widoczny będzie wyraźny wzrost poziomu życia we wschodnich landach, co w kluczowy sposób znajdzie przełożenie na stan świadomości społecznej i, w efekcie, na wyniki wyborów – to czynniki, które bez wątpienia miały bardzo znaczący wpływ na kształt decyzji i rozwiązań dotyczących procesu integracji gospodarczej – w tym także unii walutowej. W samej byłej NRD chęć zamiany marek wschodnioniemieckich na walutę zachodnich rodaków wydała się, z oczywistych względów, jak najbardziej zrozumiała. „Szybka

⁹⁸ Ibidem.

unia walutowa była głównym celem politycznym ludności Wschodnich Niemiec”⁹⁹. Wobec takiego stanu rzeczy, zarówno decyzja o szybkim wprowadzeniu unii walutowej, jak i o jej odwołaniu, musiała mieć swoje konsekwencje polityczne.

Jak piszą D. Gros i A. Steinherr, „odkładając na bok rady Bundesbanku i większości ekonomistów, niemiecki rząd zdecydował o wprowadzeniu unii walutowej jako punkcie wyjścia unifikacji. [...] Decyzja o wprowadzeniu marki zachodnioniemieckiej w byłej NRD może być obroniona na gruncie ekonomii, jednak główna motywacja była polityczna”¹⁰⁰. Jako na dwa najważniejsze argumenty ekonomiczne na rzecz szybkiego wprowadzenia marki zachodnioniemieckiej w byłej NRD autorzy ci wskazują na to, że taki krok umożliwił szybkie powstanie efektywnego rynku kapitałowego, którego istnienie pozwala na ocenę projektów inwestycyjnych, oraz zapewnił finansowanie firm już istniejących oraz nowych. Jak wskazywały doświadczenia z okresu transformacji w innych państwach przechodzących reformy systemowe, brak właściwie funkcjonującego rynku kapitałowego był „kluczową przeszkodą w szybkiej odbudowie”. W ten sposób zachodnioniemiecki system bankowy zapewniał finansowanie nowym firmom w byłej NRD. Poza tym, stabilność walutowa jest bardzo istotną kwestią dla inwestycji zagranicznych. Ponadto, wprowadzenie marki zachodnioniemieckiej w byłej NRD było równoważne z reformą cen (ich uwolnieniem) i chociaż, tak jak przewidywano, nie wszystkie ceny w byłej NRD osiągnęły poziom zachodnioniemiecki, to jednak zmieniały się w tym kierunku. Oprócz tego, że czynniki polityczne miały istotne znaczenie dla samej decyzji o szybkim wprowadzeniu unii walutowej, miały one także swój znaczący wpływ na kurs wymiany marek wschodnioniemieckich na marki zachodnioniemieckie. M.E. Streit wyraża opinię, iż „nie było żadnych przekonujących wskaźników ekonomicznych, które określałyby obiektywnie uzasadniony kurs wymiany”¹⁰¹. Bundesbank, biorąc pod uwagę różnorakie uwarunkowania, określił zadania – jakie powinien rozwiązać układ państwowy, zawarty pomiędzy RFN i NRD, na mocy którego wprowadzono unię walutową – następująco: „[...] jest podstawową koniecznością zapewnić delikatną równowagę pomiędzy ważnymi warunkami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Jednakowa waga musi być przywiązywana do utrzymania ryzyka wzrostu inflacji związanej z konwersją waluto-

⁹⁹ M.E. Streit: *German monetary union*. In: *Fifty years...*, s. 654.

¹⁰⁰ D. Gros, A. Steinherr: *Wind of change. Economic transition in Central and Eastern Europe*. London 1995, s. 236–238.

¹⁰¹ M.E. Streit: *German monetary union...*, s. 655.

wą – najniższego, jak to możliwe, próby zapewnienia konkurencyjności przedsiębiorstw w NRD – tak daleko, jak to możliwe, ograniczenia obciążeń budżetu oraz uczynienia wymiany walutowej społecznie akceptowalnej zarówno dla ludności NRD, jak i RFN¹⁰².

D. Gros i A. Steinherr w odniesieniu do kursu wymiany marek wschodnioniemieckich na zachodnioniemieckie piszą, iż konwersja płac po kursie niższym niż 1:1 zaowocowałaby wzrostem inflacji bez poprawy konkurencyjności byłej NRD dlatego, że płace tam kształtowały się na poziomie około 1/3 poziomu zachodniego i jeśli taka rozbieżność utrzymywałaby się, wywołałoby to ogromną migrację na Zachód. Taki rozwój wypadków mógł być uważany za „konieczne dostosowanie z ekonomicznego punktu widzenia, ale byłby politycznie nie do zaakceptowania”¹⁰³. Na bardzo duże znaczenie groźby migracji z byłej NRD do zachodniej części kraju wskazują także M.E. Streit („[...] jeśli płace będą wymienione po zbyt niskim kursie, to istnieje obawa, że migracja będzie trwała. Z tego powodu konieczne było zapewnienie, że płace nie spadną poniżej poziomu społecznego dobrobytu [ang. social welfare]. To samo dotyczyło emerytur; przy ich wymianie cele polityki społecznej miały priorytet”¹⁰⁴) oraz B. Reading („[...] jedynym sposobem zabezpieczenia Zachodnich Niemiec przed zalewem imigrantów była obietnica, że standard życia Niemców Wschodnich szybko wzrośnie do poziomu Niemiec Zachodnich. Marka niemiecka miała za zadanie zatrzymać Niemców Wschodnich przed ruchem na Zachód”¹⁰⁵). Stąd też propozycja Bundesbanku, aby kurs wymiany wynosił generalnie 2:1, nie spotkała się z uznaniem ani w byłej NRD, ani w RFN. „Większość polityków preferowało kurs 1:1”¹⁰⁶. Dlatego też „kurs wymiany został ustalony ze względów politycznych”¹⁰⁷. W efekcie, warunki unii walutowej oznaczały rewaluację pieniądza NRD i były dla tego kraju „znacznie korzystniejsze, niż wynikało to z rachunku ekonomicznego”¹⁰⁸. C.R. Henning wskazuje tutaj także na fakt, że ogłoszenie kursu wymiany marek wschodnioniemieckich na zachodnioniemieckie miało miejsce na krótko przed wyborami (marzec 1990 r.) w byłej NRD, gdzie faworytem była SPD. Autor ten pisze, że był to ważny

¹⁰² Ibidem, s. 656.

¹⁰³ D. Gros, A. Steinherr: *Wind of change...*, s. 238.

¹⁰⁴ M.E. Streit: *German monetary union...*, s. 660.

¹⁰⁵ B. Reading: *The Fourth Reich*. London 1995, s. 123.

¹⁰⁶ M.E. Streit: *German monetary union...*, s. 661.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 675.

¹⁰⁸ W. Wilczyński: *Scalenie gospodarcze*. W: *Raport o jednoczeniu Niemiec*. Poznań 1992, s. 45.

powód tego, iż CDU i FDP wygrały wybory na Wschodzie¹⁰⁹. Kurs wymiany został przyjęty mimo opozycji ze strony Bundesbanku, który proponował kurs 2:1 i który liczył na poparcie ze strony mieszkańców zachodniej części Niemiec. C.R. Henning wspomina, że jeden z sondaży wskazywał, iż 86% Niemców Zachodnich było przeciwnych kursowi wymiany 1:1¹¹⁰.

C.R. Henning zwraca także uwagę na to, że chociaż Bundesbank uważany był za najbardziej niezależny bank centralny na świecie, to w czasie procesu zjednoczenia Niemiec został zdominowany w kilku kluczowych decyzjach dotyczących polityki monetarnej przez rząd. Te wydarzenia dowodzą, że nawet niezależne banki centralne „są zależne od zmian zachodzących w ich otoczeniu politycznym”¹¹¹. Autor ten używa także o wiele bardziej zdecydowanych sformułowań, pisząc: „[...] w oszałamiającym pokazie prymatu władzy politycznej nad zarządzaniem walutą kanclerz Kohl dominował, niemal upokorzył [ang. almost humiliated] Bundesbank w czasie negocjacji dotyczących niemieckiej unii walutowej”¹¹². Mimo początkowych wyraźnych obiekcji zgłaszanych przez przedstawicieli Bundesbanku z jego ówczesnym prezesem – Karlem Otto Pöhlem w obliczu „politycznego imperatywu zjednoczenia” Bundesbank zadeklarował lojalność wobec rządu¹¹³. Konfrontacja Bundesbanku z „kanclerzem zjednoczenia Niemiec” i opór wobec tego, co nieuniknione, mogła przynieść bardzo negatywne skutki dla wiarygodności banku centralnego Niemiec¹¹⁴.

¹⁰⁹ C.R. Henning: *Currencies and politics in the United States, Germany and Japan*. Washington 1994, s. 220.

¹¹⁰ Ibidem, s. 221.

¹¹¹ Ibidem, s. 218–219.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ B. Connolly: *The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money*. London–Boston 1995, s. 94–95.

Rozdział 3.

Europejska integracja walutowa

3.1. Geneza i początki procesów integracyjnych w Europie Zachodniej po II wojnie światowej

3.1.1. Główne przesłanki i motywy integracji zachodnioeuropejskiej

Idea zjednoczenia Starego Kontynentu jest pomysłem liczącym przynajmniej kilkaset lat; rozpoczęte w połowie XX wieku procesy integracji w Zachodniej Europie, których efektem jest m.in. wprowadzenie unii walutowej, poprzedzone były wieloma koncepcjami, wysuwanymi w przeszłości przez władców, polityków, filozofów itd., w celu osiągnięcia większej jedności naszego kontynentu. W ciągu dwóch tysięcy lat historii Europy mieliśmy do czynienia z nieustającymi próbami przekształcenia tego kontynentu, uważanego za jedność pod względem kulturowym i cywilizacyjnym, w unię polityczną i gospodarczą¹; „[...] od czasów średniowiecza nie było okresu, w którym politycy i filozofowie nie wskazywaliby wspólnego dziedzictwa i potrzeby większej jedności »politycznej« Europy”²; „[...] w każdym kolejnym stuleciu [...] przedstawiano przeciętnie po kilka, ale nieraz i kilkanaście, różnego typu projektów zespolenia części lub całej Europy”³.

¹ W.F.V. Vanthoor: *European monetary union since 1848. A political and historical analysis*. Cheltenham–Northampton 1998, s. xiii.

² W. Molle: *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*. Przeł. P. Kuropatwiński. Gdańsk 1995, s. 27.

³ Z.M. Doliwa-Klepaczki: *Europejska integracja gospodarcza*. Białystok 1996, s. 30. Autorami najbardziej znanych projektów zjednoczenia Europy byli: prawnik i doradca Filipa Pięknego Pierre Dubois (XIV w.), czeski król Jerzy z Podiebradu (XV w.;

Jednocześnie pomysły te i idee w zdecydowanej większości nie miały żadnego znaczenia praktycznego; do połowy XX wieku historia Europy to raczej historia przede wszystkim konfliktów, wojen i procesów dezintegracyjnych niż okresów pokoju, jedności politycznej czy postępującej integracji.

Przedsięwzięcia integracyjne podejmowane w jakimkolwiek czasie przez jakąkolwiek grupę państw mają oczywiście swoją genezę. Można tutaj mówić o przesłankach i motywach o charakterze uniwersalnym oraz specyficznych dla danego czasu i danej grupy krajów. Do tej pierwszej grupy należy m.in. zapewnienie sobie (albo też wzmocnienie) – szeroko rozumianego – bezpieczeństwa, chęć ugruntowania swojej pozycji politycznej w stosunku do innych państw, dążenie do poprawy poziomu życia ludności. Tego typu przesłanki czy motywy dotyczą wszystkich krajów i mają charakter ponadczasowy. Jednak wydaje się, że w odniesieniu do podjęcia przez grupę państw decyzji o rozpoczęciu procesu integracji, decydujące znaczenie mają uwarunkowania i okoliczności specyficzne dla danego czasu i danych państw.

Wśród przesłanek i motywów zapoczątkowanego po II wojnie światowej procesu integracji w Europie Zachodniej można wyróżnić przede wszystkim motywy o charakterze politycznym i ekonomicznym. Jak pisze w pierwszym zdaniu swojej książki P. Streeten, „do właściwego zrozumienia początków ruchu zmierzającego ku integracji Europy i sił za nim stojących, polityczne i strategiczne motywy są istotniejsze niż motywy ściśle ekonomiczne”⁴.

Przesłanki i motywy **polityczne**. Wydarzenia i skutki II wojny światowej, która to wojna została wywołana przez kraj zachodnioeuropejski i której skutki były udziałem przede wszystkim Europy, spowodowały, że jedną z najistotniejszych (jeśli nie najważniejszą) przesłanek podjęcia procesów integracyjnych w Europie Zachodniej było

król Czech „firmował” ten projekt, właściwym autorem był jego sekretarz, Francuz Antoine Marini, Emeryk Cruce (XVII w.), angielski kwakr William Penn (XVII w.), książę Sully Maksymilian de Benthune (XVII w.), francuski duchowny Charles de Saint Pierre (XVIII w.), angielski filozof Jeremy Bentham (XVIII w.), Immanuel Kant (XVIII w.), Claude Henri Saint Simon (XIX w.), niemiecki uczony Johann Caspar (XIX w.), szkocki pisarz James Lorimer (XIX w.), hrabia Coudenhove-Kalergi (okres między I a II wojną światową), premier Francji Aristide Briand (1929 r.), Eduard Herriot. Swoją wkład w rozwój idei zjednoczenia Europy wnieśli także Polacy – m.in. król Stanisław Leszczyński (XVIII w.), ks. Kajetan Skrzetuski, profesor historii w Collegium Nobilium (XVIII w.), książę Adam Czartoryski (XIX w.), Wojciech B. Jastrzębowski (XIX w.), Stanisław Worcell (XIX w.), Stefan Buszczyński (XIX w.). Szerzej na ten temat: K. Łastawski: *Od idei do integracji europejskiej*. Warszawa 2003, s. 23–103; P. Wandycz, L. Frencl: *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*. London 1965, s. 27–51.

⁴ P. Streeten: *Economic integration. Aspects and problems*. Leyden 1961, s. 11.

dażenie do wykorzenia nacjonalizmu i zapewnienia trwałego pokoju między państwami tej części kontynentu. W. Churchill w swoim przemówieniu w Fulton 5 marca 1946 roku stwierdził nawet, że „bezpieczeństwo świata wymaga Europy zjednoczonej”⁵. G. Myrdal pisze, że próby zainicjowania polityki międzynarodowej integracji ekonomicznej „zrodziły się z cierpień i trosk doznanych podczas wojny. Wszyscy czuli, że świat wymaga przebudowy”⁶.

Drugą niezwykle istotną przyczyną było powstanie bloku państw komunistycznych i „zimna wojna” pomiędzy światem kapitalistycznym a komunistycznym. Zjednoczenie krajów Europy Zachodniej miało wzmocnić pozycję państw kapitalistycznych w tej konfrontacji; „Rosja pomogła stworzyć nową Europę Zachodnią”⁷. A. Spinelli, wskazując na ogromną dysproporcję sił pomiędzy Związkiem Radzieckim a państwami zachodnioeuropejskimi, pisze o „czynniku strachu”, który odegrał bardzo istotną rolę w rozwoju integracji tej grupy państw⁸. Wedle słów kanclerza Republiki Federalnej Niemiec K. Adenauera wypowiedzianych w odniesieniu do integracji zachodnioeuropejskiej, „w Europie powstaje obecnie ośrodek siły, który powstrzyma napór komunizmu”⁹. Zwłaszcza że w kontekście roli, jaką w II wojnie światowej odegrał ZSRR, i w obliczu niezwykle trudnej sytuacji gospodarczej w pierwszych latach powojennych, prądy lewicowe były bardzo znaczące w świecie. Z tego przede wszystkim powodu Stany Zjednoczone w pierwszych latach po wojnie wspierały procesy zjednoczeniowe w Europie Zachodniej.

Zjednoczenie miało być także sposobem na odzyskanie „należnej” Europie pozycji i znaczenia w świecie. Wszak z II wojny światowej zwycięsko wyszły tylko dwa kraje, które w ówczesnych warunkach były

⁵ „Zbiór Dokumentów” 1946 (październik–listopad), nr 10–11 (13–14), s. 306–307. W tym miejscu należy zauważyć, że o ile integracja jakiejś grupy państw ma przyczynić się m.in. do zapewnienia pokoju między nimi, to utworzenie ugrupowania integracyjnego stawiającego sobie za cel np. stworzenie strefy wolnego handlu, unii celnej itp. powoduje pogorszenie się sytuacji krajów spoza tego ugrupowania. I tak np. najważniejszym powodem powstania Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) było powstanie EWG. W kontekście „zimnej wojny” i rywalizacji Wschód – Zachód inicjatorzy procesu integracji zachodnioeuropejskiej musieli liczyć się raczej z pogorszeniem stosunków pomiędzy EWG i krajami socjalistycznymi.

⁶ G. Myrdal: *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*. Warszawa 1958, s. 92.

⁷ J. Lukacs: *Decline and rise of Europe*. New York 1965, s. 171.

⁸ A. Spinelli: *The growth of the European movement since the Second World War*. In: *European integration*. Ed. M. Hodges. Middlesex 1973, s. 52.

⁹ „Volksstimme” (Wien), 18 Januar 1962. Cyt. za: S. Albinowski: *EWG a rynek światowy*. Warszawa 1965, s. 12.

supermocarstwami – Stany Zjednoczone i ZSRR. Dotychczasowe mocarstwa europejskie – i światowe – po zakończeniu działań wojennych były znacznie słabsze niż przed ich rozpoczęciem. Niemcy, które poniosły sromotną klęskę, zostały poddane okupacji, podzielone, zdemilitaryzowane itd. Francja, chociaż formalnie była krajem zwycięskim, to jednak taki status zawdzięczała tylko zabiegom politycznym; militarnie również poniosła porażkę. Także pozycja polityczna, militarna i gospodarcza Wielkiej Brytanii była znacznie słabsza w porównaniu do okresu przedwojennego (o XIX w. nie wspominając). Słabość Europy w obliczu potęgi Stanów Zjednoczonych¹⁰ i Związku Radzieckiego oraz utrata pozycji politycznego i gospodarczego centrum świata była aż nadto widoczna¹¹. Ponadto pozycja państw europejskich była wydatnie redukowana wraz z postępującym procesem dekolonizacji¹². Relatywne znaczenie w świecie tych krajów zmniejszało także powstanie takich państw, jak komunistyczne Chiny czy Indie. W efekcie, jak pisał R. Triffin, pomimo świadomości tego, że wiele jest przeszkód na drodze do politycznego i gospodarczego zjednoczenia Europy, coraz bardziej zdawano sobie sprawę z tego, że „Europa musi [podkr. R. Triffin] zjednoczyć się, jeśli chce przetrwać kulturalnie, gospodarczo i politycznie, jako integralna część wolnego świata”¹³.

¹⁰ Jak podaje J. Kukułka, porównując wskaźniki produkcji przemysłowej niektórych państw kapitalistycznych i przyjmując za wartość 100 rok 1937, to w 1946 r. były one następujące: Niemcy – 31, Włochy – 64, Francja – 75, Wielka Brytania – 96, USA – 153. Udział USA w produkcji przemysłowej świata kapitalistycznego wzrósł z 41,4% w 1937 r. do 62% w 1947 r. Dochód narodowy USA w 1938 r. wynosił 64 mld dolarów, w roku 1944 zaś już – 160 mld dolarów. Tuż po wojnie amerykańskie banki gromadziły 70% zapasów złota świata kapitalistycznego oraz około 75% kapitałów. J. Kukułka: *Historia współczesna stosunków międzynarodowych*. Warszawa 1996, s. 39. W latach 1946–1949 nadwyżka handlowa USA wyniosła 32 mld dolarów. S.E. Rolfe, J. Burttle: *The great wheel: The world monetary system*. London 1973, s. 59.

¹¹ Przywoływany już kanclerz RFN K. Adenauer we wrześniu 1956 r. wygłosił w Brukseli przemówienie, w którym domagał się m.in. federacji krajów Europy Zachodniej (Francji, RFN, Włoch, Wielkiej Brytanii, Belgii, Holandii i Luksemburga): „[...] żaden z tych krajów nie możliwości egzystowania samodzielnie w świecie zdominowanym przez Stany Zjednoczone i Związek Radziecki oraz wobec wzrastającej siły Azji i Środkowego Wschodu. Dlatego też, aby Europa mogła utrzymać jeszcze jakiegoś znaczenie w świecie, konieczna jest dalsza integracja krajów Europy Zachodniej, całkowite ich zjednoczenie pod względem politycznym i gospodarczym”. Z. Ciechomska: *Ku czemu idzie „Mała Europa”?* Warszawa 1958, s. 38.

¹² Przykładowo, w odniesieniu do rozpadu imperium kolonialnego Wielkiej Brytanii P. Johnson pisze: „[...] historia nie widziała jeszcze nigdy zmiany tak wielkiej i tak gwałtownej”. P. Johnson: *Historia świata od roku 1917 do lat 90-tych*. Rozdz. 1–19 przeł. zespół, rozdz. 20 – przeł. M. Urbąński. Londyn 1993, s. 628.

¹³ R. Triffin: *Monetary reconstruction in Europe*. „International Conciliation” 1952 (June), No 482, s. 308.

II wojna światowa była także olbrzymią klęską moralną Europy. Kontynent ten, którego wielu mieszkańców uważało się za najbardziej „cywilizowanych” i którzy np. podboje kolonialne uzasadniali realizowaniem tzw. misji białego człowieka, w czasie wojny stał się areną ludobójstwa i zagłady milionów ludzi na skalę niespotykaną w historii. II wojna światowa wywołana została przez jeden z najbardziej rozwiniętych cywilizacyjnie narodów i w bardzo znacznym stopniu była „wojną domową” rozgrywaną przez kraje cywilizacji zachodniej. Współpraca i integracja miały pokazać, że państwa i narody europejskie są w stanie żyć w pokoju i pokojowo rozwiązywać wynikające pomiędzy nimi spory, sprzeczności itd.

Drugą grupę przesłanek i motywów integracji zachodnioeuropejskiej stanowią te o charakterze **ekonomicznym**. Najogólniej należy oczywiście stwierdzić, iż chodziło (i nadal chodzi) tutaj o chęć wzmocnienia swojej pozycji gospodarczej przez kraje Europy Zachodniej i poprawy poziomu życia obywateli. Przyczynić się miała do tego integracja gospodarcza. Podjęta ona została w sytuacji, w której rola krajów Europy Zachodniej w światowej gospodarce znacznie zmalała – przede wszystkim na rzecz USA. Kraj ten opanował znaczną część rynków zbytu na świecie i wyparł z nich państwa Europy Zachodniej. Przyczynił się do tego rozpad systemu kolonialnego, który zaowocował także np. utratą kontroli nad źródłami surowców naturalnych. Kraje tej części Starego Kontynentu były w znacznej mierze uzależnione gospodarczo od USA. Bardzo wyraźne były także dysproporcje w poziomie technologicznym gospodarek amerykańskiej i zachodnioeuropejskich. Powojenny podział Europy spowodował znaczne osłabienie kontaktów gospodarczych pomiędzy państwami należącymi do dwóch przeciwstawnych bloków.

Zgodnie z teorią ekonomii, stworzenie wielkiego wspólnego rynku umożliwia także czerpanie korzyści z bardziej racjonalnego i efektywniejszego wykorzystania czynników produkcji. Ograniczenie barier w wymianie towarów czy usług pozwala na produkowanie na większą skalę i tym samym – obniżenie przeciętnego kosztu jednostkowego, pełniejsze wykorzystanie posiadanego aparatu produkcyjnego, gromadzenie doświadczeń. Opłacalne i tym samym możliwe staje się ponoszenie kosztów badań i rozwoju. Jednocześnie większa konkurencja producentów ma przyczyniać się do podnoszenia jakości i obniżania cen towarów czy usług oferowanych na wspólnym rynku oraz zapewnić konsumentom większy ich wybór. Wszystko to ma pozwolić na podniesienie stopy wzrostu gospodarczego i poziomu życia obywateli.

Całkowite zniesienie ceł lub ich redukcja wpływa także na wzrost wymiany za pośrednictwem tzw. efektu przesunięcia handlu i efektu kreacji handlu. Jeśli chodzi o efekt przesunięcia, to zróżnicowanie stawek celnych (niższe cła lub ich brak wewnątrz ugrupowania integracyjnego i wyższe – w stosunkach z krajami trzecimi) powoduje zwiększenie się udziału państw należących do ugrupowania integracyjnego w handlu krajów tegoż ugrupowania, a zmniejszenie się udziału krajów trzecich. Dzieje się tak w wyniku przesunięcia (zmiany) miejsc zakupu danych towarów – z krajów o niższych nawet kosztach produkcji, ale pozostających poza ugrupowaniem integracyjnym, na rzecz krajów w tym ugrupowaniu uczestniczących. W ceny towarów pochodzących z krajów trzecich są bowiem dodatkowo wliczone cła, które mogą ewentualnie „neutralizować” niższe koszty ich produkcji i tym samym towary te są mniej konkurencyjne cenowo w porównaniu z towarami pochodzącymi z państw integrujących się. Efekt kreacji handlu polega z kolei – w wyniku redukcji lub likwidacji barier w handlu między krajami integrującymi się oraz wprowadzenia wspólnej taryfy zewnętrznej – na wzroście wielkości wzajemnych obrotów między tymi krajami. Redukcja lub likwidacja barier powoduje, że pewne towary produkowane w państwach ugrupowania integracyjnego mogą być sprzedawane w innych krajach tego ugrupowania taniej niż towary miejscowe.

Większa jedność i możliwość formułowania wspólnego „europejskiego” głosu miała i ma przyczynić się do lepszego zabezpieczenia interesów gospodarczych krajów zachodnioeuropejskich, np. w rokowaniach w ramach GATT czy później WTO.

Poszczególne kraje i funkcjonujące w nich główne nurty polityczne w realizacji idei zjednoczonej Europy widziały (i nadal widzą) własne, często sprzeczne cele. Oczywiście, decydujący wpływ na formę i fakt zainicjowania procesu integracji zachodnioeuropejskiej miały dwa najważniejsze kontynentalne kraje Europy Zachodniej – Francja i RFN¹⁴.

¹⁴ Jak stwierdził W. Churchill w swoim przemówieniu 19 września 1946 r. w Zurychu, „pierwszym krokiem do odbudowy rodziny państw europejskich musi być współpraca pomiędzy Francją a Niemcami”. Powiedział on także, że „musimy zbudować coś w rodzaju Państw Zjednoczonych Europy”. „Zbiór Dokumentów” 1946 (październik–listopad), nr 10–11 (13–14), s. 364–373. Jednocześnie, chociaż W. Churchill mówił o potrzebie zjednoczenia Europy, to rzeczywiste nastawienie Brytyjczyków do tej kwestii było bardzo ambiwalentne. Jak pisał przywoływany już A. Spinelli, „Churchill podchodził do tej idei w sposób zarówno sprytny, jak i cyniczny. Brytyjczycy mieliby objąć rolę strażnika ruchu europejskiego, która pozwoliłaby im mieć pewność, że prawdziwa unia nigdy nie zostanie osiągnięta. Nie było mowy o federacji, przekazywaniu suwerenności, ponadnarodowych instytucjach czy o kwestiach tworzenia rzeczywistych europej-

Francja, która, jak wspomniano, wyszła z wojny zwycięsko co najwyżej pod względem politycznym, zjednoczenie Europy postrzegała jako sposób na odzyskanie znaczącej pozycji i roli w światowej polityce. „Dla Francji Europa jest sposobem na odzyskanie dawnej wielkości”¹⁵ – te słowa Z. Brzezińskiego, napisane mniej więcej pół wieku od rozpoczęcia procesu zachodnioeuropejskiej integracji, były aktualne także w tamtym czasie. Tyle tylko, że Francja przestała być wielka już dawno temu. W ciągu ostatnich dwóch stuleci kraj ten poniósł kilka bardzo dotkliwych porażek. W XIX wieku przede wszystkim w wojnach napoleońskich i w starciu z Prusami w 1870 roku, co zaowocowało brzemennym w skutki dla Francji zjednoczeniem Niemiec i powstaniem za wschodnią granicą potężnego sąsiada. Trudno także powiedzieć o I wojnie światowej jako o m.in. wielkim sukcesie Francji. II wojna światowa to już wyraźna przegrana militarna Francji. Rozpoczęty po jej zakończeniu proces dekolonizacji stał się dla Francji także źródłem znaczących porażek – przede wszystkim w Indochinach i Algierii. Zjednoczenie Europy pod francuskim przewodnictwem miało być więc sposobem na odzyskanie przez ten kraj dawnego blasku i wzmocnienie jego pozycji głównie wobec USA, a także Wielkiej Brytanii.

Drugim niezwykle istotnym motywem podjęcia przez francuskie elity pomysłu zjednoczenia Europy była kwestia niemiecka. Trzy wielkie wojny stoczone przez Francję i Niemcy w ciągu niespełna osiemdziesięciu lat miały swoje olbrzymie znaczenie. Stąd uzyskanie kontroli (czy chociażby wpływu) nad rosnącym w siłę wschodnim sąsiadem stanowiło dla polityki Francji cel o niezwyklej doniosłości. Poddanie kontroli władzy ponadnarodowej niemieckiego przemysłu górniczego i hutniczego, które to działy gospodarki były w połowie XX stulecia kluczowe i strategiczne, jawiło się jako cel wysuniętego i wdrożonego planu francuskiego ministra spraw zagranicznych R. Schumana. Plan ten zapoczątkował proces pojednania Francji i Niemiec – dwóch państw – „odwiecznych wrogów”, które z czasem stały się główną siłą napędową procesu integracji – najpierw zachodnio- a później ogólnoeuropejskiej.

skich podstaw politycznych, ale zamiast tego banały i ogólniki dotyczące ogólnej unii, dziedzictwa wspólnej cywilizacji, solidarności przeciw komunizmowi, trwałego rozwiązania problemu francusko-niemieckiego i tak dalej”. A. Spinelli: *The growth of the European movement...*, s. 58–59.

¹⁵ Z. Brzeziński: *Wielka szachownica*. Warszawa 1999, s. 61. Motyw „wielkości Francji” jest szczególnie widoczny w myśli i działaniach Ch. de Gaulle’a. Już w pierwszych zdaniach swoich *Pamiętników wojennych* pisał on, że Francja „nie może być Francją, gdy jest pozbawiona wielkości”. Ch. Gaulle de: *Pamiętniki wojenne*. T. 1: *Apel 1940–1942*. Przeł. J. Nowacki. Warszawa 1962, s. 1.

Dla państwa, które szybko stało się drugim obok Francji „motorem napędowym” procesu europejskiej integracji, RFN, integracja miała być sposobem na odzyskanie pozycji równorzędnego partnera wobec sąsiadów i pozwolić na uzyskanie wpływu politycznego na dalsze losy Zachodniej Europy. „Uporczywe dążenie do integracji Europy ma oczyścić Niemcy z historycznych win, przywrócić im moralną i polityczną wiarygodność”¹⁶. Stąd, jak zauważa S. Albinowski, chociaż RFN sama nie wysuwała żadnych projektów integracyjnych, to jednak wszystkie koncepcje tego typu wysuwane przez inne państwa zachodnioeuropejskie znajdowały całkowite poparcie rządu tego kraju¹⁷. W RFN ideę integracji europejskiej „podniesiono do rangi oficjalnej doktryny narodowej i państwowej”¹⁸.

Wreszcie zarówno fakt zainicjowania procesu integracji państw Zachodniej Europy po II wojnie światowej, jak też kolejne etapy rozszerzania składu członkowskiego Wspólnot, „uwspólnotawianie” kolejnych dziedzin życia społecznego, poszczególne przedsięwzięcia integracyjne, treść traktatów stanowiących podstawy prawne funkcjonowania Wspólnot, ich kształt instytucjonalny itd. to efekt ścierania się, zmiennych w czasie, idei i interesów (albo może raczej interesów i idei...) reprezentowanych przez kręgi rządzące poszczególnych krajów uczestniczących w tym procesie, działające w tych krajach partie polityczne czy polityków¹⁹. Olbrzymi wpływ na historię

¹⁶ Z. Brzeziński: *Wielka szachownica...*, s. 61.

¹⁷ S. Albinowski: *Wokół EWG. Procesy integracji gospodarczej w Europie Zachodniej*. Warszawa 1969, s. 34. Pewnym uproszczeniem, chociaż niewątpliwie niepozbawionym pewnej dozy słuszności, jest pogląd, według którego EWG było porozumieniem pomiędzy Francją i RFN, w którym Francja dawała niemieckiemu przemysłowi dostęp do swojego rynku, w zamian za co Niemcy finansowały francuskie rolnictwo. Lord Cockfield: *The European Union. Creating the single market*. London 1994, s. 14.

¹⁸ A. Marszałek: *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*. Łódź 2000, s. 206.

¹⁹ Szerzej na temat zagadnienia integracji europejskiej w polityce poszczególnych państw Zachodniej Europy i działających w nich partii politycznych m.in.: K. Kik: *Wizje zjednoczonej Europy w programach i polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej*. Warszawa 1992; I. Anczewski: *Francja wobec zachodnioeuropejskiej integracji*. Warszawa 1989; W. Małachowski: *Republika Federalna Niemiec w EWG i w NATO*. Warszawa 1992; Idem: *Doktryna integracyjna F.J. Straussa*. Warszawa 1976; M. Podkowiński: *Europa Straussa*. Warszawa 1969; K. Łastawski: *Polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii 1945–1956*. Warszawa 1979; P. Landau: *Stosunek partii politycznych Wielkiej Brytanii do EWG*. Warszawa 1978; S. Blumar, P. Williams: *The Federal Republic of Germany and the European Community*. London 1982; *Moderates and conservatives in Western Europe (Political parties of the European Community and the Atlantic Alliance)*. Eds. R. Morgan, S. Silvestrini. London 1982; R.E.M. Irving: *The Christian Democratic parties of Western Europe*. London 1979;

i stan obecny omawianego procesu miała, ma i mieć będzie w przyszłości polityka podmiotów zewnętrznych wobec integrujących się państw i stan stosunków międzynarodowych w wymiarze globalnym. Zwłaszcza wpływ wydarzeń międzynarodowych z okresu „zimnej wojny” na podejmowane przez kraje Europy Zachodniej przedsięwzięcia integracyjne – szczególnie w dziedzinie polityczno-militarnej – jest nie do przecenienia. Podmioty, które mają niebagatelny wpływ na kształt procesu integracji w Europie, to także korporacje transnarodowe czy kręgi wielkiego biznesu. Wreszcie nie można także zapominać o wpływie, jaki na ten proces wywarli (i nadal wywierają) np. uczeni, intelektualiści czy inne postaci kształtujące opinię publiczną. Należy w tym miejscu podkreślić, że niewątpliwie dla wielu spośród wspomnianych podmiotów europejska integracja nie stanowiła i nadal nie stanowi celu samego w sobie, ale była traktowana instrumentalnie; miała być i jest środkiem pomocnym w osiągnięciu innych celów.

3.1.2. Początki procesu integracji zachodnioeuropejskiej

Przedstawione przesłanki i motywy skłoniły kraje Europy Zachodniej do rozpoczęcia procesu zjednoczeniowego, którego efektem jest m.in. wprowadzenie unii walutowej. Początkowo jednak to nie integracja walutowa ani też nawet gospodarcza były tymi płaszczyznami, na których koncentrowały się wysiłki zjednoczeniowe w Zachodniej Europie. Sferą, od której rozpoczęto przedsięwzięcia integracyjne, była sfera polityczno-militarna. Wymienienie najistotniejszych podjętych w tej dziedzinie działań podyktowane jest nie tylko chęcią zachowania porządku chronologicznego; niepowodzenie bowiem polityczno-militarnych koncepcji integracyjnych poskutkowało tym, że to gospodarka miała stać się dziedziną, która zapoczątkuje proces zjednoczenia Europy i z czasem doprowadzi do jej większej spójności politycznej.

N. Kopan: *The politics of Italian foreign policy*. London 1963; W. Hallstein: *United Europe. Challenge and opportunity*. Cambridge 1982; B. Newton-Dunn: *A British conservative initiative for the European Community*. London 1990; H.J. Heiser: *British policy with regard to the unification efforts on the European continent*. Leyden 1959; R.W.G. Mackay: *Towards a United States of Europe. An analysis of Britain's role in European Union*. London 1961; D. Middleton: *The supreme choice. Britain and the European Community*. London 1963; Ch. Jackson: *Shaking the foundation. Britain and the new Europe*. London 1990; Ch. Coker: *Who only England know: Conservatives and foreign policy*. London 1990; R.E. Neff: *The attitudes of the principal French political parties vis à vis the European common market*. Nancy 1957.

W marcu 1947 roku Wielka Brytania i Francja zawarły w Dunkierce traktat sojuszniczy i o wzajemnej pomocy, który już w preambule wskazywał na Niemcy jako na potencjalnego agresora²⁰. W styczniu roku następnego minister E. Bevin w wystąpieniu przed Izłą Gmin zaproponował utworzenie, na podstawie sojuszu brytyjsko-francuskiego poszerzonego o państwa Beneluxu, sojuszniczej organizacji Europy Zachodniej. Już niespełna dwa miesiące później, 17 marca 1948 roku w Brukseli podpisany został tzw. pakt brukselski. Jego sygnatariuszami były Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg i Wielka Brytania. Układ ten tworzył Unię Zachodnią i przewidywał ścisłą współpracę tych państw w dziedzinie politycznej, gospodarczej, kulturalnej społecznej oraz wojskowej²¹. Poza tym, że pakt brukselski był w znacznej mierze „odповідzią” na opanowanie Czechosłowacji przez komunistów (luty 1948 r.) i „zwarcie szeregów” w obawie przed ZSRR, to uważany był także za „pierwszy krok na drodze dalszego łączenia Europy Zachodniej”²². W październiku 1954 roku na mocy układów paryskich członkami Unii Zachodniej stały się RFN i Włochy, a organizacja zmieniła nazwę na Unia Zachodnioeuropejska.

Jednak największe znaczenie dla procesów integracyjnych w Europie Zachodniej mogło w owym czasie mieć powstanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej i związanej z nią Europejskiej Wspólnoty Politycznej.

Propozycję sformowania zachodnioeuropejskich sił zbrojnych (połączonych z siłami NATO) wysunął w październiku 1950 roku ówczesny

²⁰ „Gotowi do udzielenia sobie wzajemnej pomocy w celu unieszkodliwienia wszelkich prób agresywnej polityki niemieckiej [...]”. *Traktat Przymierza francusko-brytyjski – Dunkierka 4 marca 1947*. „Zbiór Dokumentów” 1947 (marzec), nr 3 (18), s. 125–132. W związku z tym, że w momencie zawarcia tego traktatu Niemcy były rozbrojone i okupowane, nie mogły stanowić zagrożenia dla pokoju. Dlatego „sojusz angielsko-francuski miał sens jedynie, jeśli brał pod uwagę możliwość owdładnienia Niemiec przez trzecie mocarstwo, które mogłoby wykorzystać potencjał niemiecki dla swych własnych celów ekspansyjnych. Mocarstwem takim mogła być tylko Rosja i w tym sensie traktat był wymierzony przeciw niej”. P. Wandycz, L. Frencl: *Zjednoczona Europa...*, s. 62. J. Stefanowicz o wymowie tego traktatu pisze jako „co najmniej dwuznaczną”. J. Stefanowicz: *Europa powojenna*. Warszawa 1980, s. 73.

²¹ Traktat ten, podobnie jak traktat z Dunkierki, jako potencjalnego agresora wymieniał Niemcy (preambuła). W artykule IV traktatu stwierdzono: „[...] w przypadku gdyby jedna z Wysokich Umawiających się Stron uległa w Europie napaści zbrojnej, inne Strony [...] udzielią jej pomocy i poparcia wszystkimi będącymi w ich rozporządzeniu środkami zarówno wojskowymi, jak i innymi”. „Zbiór Dokumentów” 1948 (maj), nr 5, s. 281–290.

²² P. Wandycz, L. Frencl: *Zjednoczona Europa...*, s. 69.

premier Francji – R. Pleven. Konkretyzacją tego pomysłu był postulat utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Jak wspomniano, w analizie zachodnioeuropejskich procesów integracyjnych niezwykle istotną rolę odgrywała – i nadal odgrywa – sytuacja międzynarodowa. W kontekście zaś propozycji R. Plevena należy pamiętać o tym, iż była ona poddyktowana przede wszystkim chęcią uzyskania kontroli nad rozbudowaną armią RFN i potencjałem militarnym tego państwa. P. Wandycz i L. Frendl w odniesieniu do tego piszą nawet, że „plan Plevena stworzenia armii europejskiej przy udziale niemieckim był rozpaczliwą próbą zapobieżenia odrodzeniu się narodowej armii niemieckiej, a nie logiczną kontynuacją dotychczasowych planów jednoczenia Europy Zachodniej”²³. Poza tym, niewątpliwie wpływ na wysunięcie przez R. Plevena projektu EWO miał wybuch wojny na Półwyspie Koreańskim w czerwcu 1950 roku. Obawy przed przekształceniem się wojny w Korei w konflikt globalny stawiały na porządku dziennym kwestię ewentualnej obrony Europy Zachodniej – w tym także Niemiec – oraz udziału w niej wojsk tego kraju. EWO była sposobem na „wciągnięcie Niemiec do obrony Europy Zachodniej, bez odbudowy niemieckiej armii narodowej i niemieckiego sztabu generalnego”²⁴.

Po kilkunastomiesięcznych dyskusjach i negocjacjach, 27 maja 1952 roku przedstawiciele Francji, Włoch, RFN, Belgii, Holandii i Luksemburga podpisali traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej, która miała charakter raczej organizacji ponadnarodowej niż międzypaństwowej. EWO miała mieć ponadnarodowe organy, siły zbrojne i wspólny budżet. Jednocześnie w traktacie o EWO zalecano podjęcie działań zmierzających do dalszego zacieśniania współpracy w ramach czy to już istniejących instytucji, czy też nowych, ustanowionych w przyszłości. Zasady Europejskiej Wspólnoty Politycznej opracować miała „Komisja ad hoc” działająca w strukturach Rady Europy. Jednak wobec nikłych rezultatów pracy tego ciała, we wrześniu 1952 roku powołano podobny organ – „Zgromadzenie ad hoc” – działające w ramach EWWiS. Ciało to, pracujące pod przewodnictwem belgijskiego polityka P.-H. Spaaka, przedstawiło projekt statutu struktury o nazwie Wspólnota Europejska (bez przymiotnika „polityczna”) 10 marca 1953 roku. Kompetencje Wspólnoty miały być bardzo szerokie i obejmować politykę zagraniczną, militarną, przemysłową i handlową krajów członkowskich. W jej skład, z zachowaniem

²³ Ibidem, s. 178.

²⁴ J. Łukaszeński: *Francja a integracja europejska. Pół wieku ewolucji*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998, s. 63.

pewnej autonomii, miały wejść także EWO i Europejska Wspólnota Węgla i Stali²⁵.

Aby układ o EWO mógł wejść w życie, musiał być ratyfikowany przez wszystkie kraje członkowskie, tworzenie zaś Wspólnoty Europejskiej miało zacząć się po rozpoczęciu działalności przez EWO. Jednakże 30 sierpnia 1954 roku francuskie Zgromadzenie Narodowe 319 głosami przeciwko 264 odrzuciło traktat o EWO. Zdaniem U.W. Kitzingera, cztery argumenty „zabiły” pomysł utworzenia EWO: wskrzesiłaby ona armię niemiecką, zniszczyła armię francuską, negatywnie wpłynęłaby na suwerenność Francji oraz pociągnęłaby za sobą ustanowienie Wspólnoty Gospodarczej, do której gospodarka francuska nie była przygotowana²⁶. Podobnie piszą J. Krasuski („[...] głosowanie z 30 sierpnia [...] było również głosowaniem za zachowaniem suwerenności Francji. [...] Dnia 30 sierpnia 1954 r. opowiedziano się za »Europą Ojczyzn«, a przeciw federacji. [...] Zażądano od Francuzów zbyt wiele: aby wyrzekli się swojej armii, a tym samym swojego państwa”²⁷) oraz K. Łastawski („[...] utworzenie EWO oznaczałoby wyrzeczenie się przez państwa członkowskie części suwerenności i to w tak istotnych dziedzinach jak obronność i polityka zagraniczna”²⁸). Niewątpliwie,

²⁵ Szerzej na temat Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej: A.H. Robertson: *European institutions. Cooperation: Integration: Unification*. London–New York 1973, s. 19–21 i 290–293; U.W. Kitzinger: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963, s. 12–14; E. Haas: *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950–1957*. London 1958, s. 106–107; C. d'Abzac-Epezy, P. Vial: *In search of a European consciousness: French military elites and the idea of Europe 1947–1954*. In: *Building postwar Europe. National decision-makers and European institutions 1948–1963*. Ed. A. Deighton. London 1995, s. 1–20; A.J. Zurcher: *The struggle to unite Europe 1940–1958*. New York 1958, s. 81–126; J. Goormaghtigh: *European integration*. „International Conciliation” 1953 (February), No 488, s. 100–105; A. Całus: *Nieudane próby ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej*. „Przegląd Zachodni” 1964, nr 3–4, s. 94–125; Z. Niciński: *Geneza i rozwój integracji zachodnioeuropejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1969, z. 5, s. 48; K. Łastawski: *Od idei...*, s. 150–156.

²⁶ U.W. Kitzinger: *The politics and economics...*, s. 14.

²⁷ J. Krasuski: *Europa Zachodnia po II wojnie światowej. Dzieje polityczne*. Poznań 1990, s. 202–203. Bardzo interesujące było stanowisko w kwestii powstania EWO generała Ch. de Gaulle'a. W styczniu 1954 mówił on w wywiadzie: „Gwarantuję, że nie będzie armii europejskiej! ... Będę współpracował z komunistami, aby zagrozić jej drodze. Wywołam przeciwko niej rewolucję. Sprzymierzę się z Rosjanami, aby ją zablokować”. P. Maillard: *De Gaulle et l'Europe. Entre la Nation et Maastricht*. Paris 1995, s. 120–127. Cyt. za: J. Łukaszewski: *Francja a integracja europejska...*, s. 64.

²⁸ K. Łastawski: *Od idei...*, s. 152.

wpływ na taką decyzję francuskiego Zgromadzenia Narodowego miał ówczesny (sytuowany, mniej więcej, od śmierci J. Stalina w marcu 1953 r.) spadek napięcia w trwającej „zimnej wojnie” (m.in. w lipcu 1953 r. został zawarty rozejm w wojnie koreańskiej). Jest pewną prawidłowością w stosunkach międzynarodowych, iż wzrost poczucia zagrożenia owocuje zazwyczaj większą skłonnością państw do zawiązywania sojuszy i podejmowania prób integracyjnych czy też zacieśniania i pogłębiania integracji w ramach ugrupowań już istniejących. Z kolei wzrost poczucia bezpieczeństwa niejako „umożliwia” i „ułatwia” pewne nasilanie się tendencji odśrodkowych i spadek zainteresowania przedsięwzięciami integracyjnymi. Dotyczy to także sfery wewnętrznej państw i konsolidacji społeczeństw w obliczu wspólnego zagrożenia oraz spadku poczucia jedności i związania z innymi członkami społeczeństwa w okresie względnie wysokiego stopnia poczucia bezpieczeństwa. Fiasco utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i związanej z nią Europejskiej Wspólnoty Politycznej nie oznaczało porzucenia w Europie Zachodniej koncepcji integracyjnych. Dziedzina, na którą przeniosły się wysiłki zjednoczeniowe stała się gospodarka.

Procesy integracyjne w Europie Zachodniej, które w efekcie doprowadziły m.in. do zaistnienia unii walutowej, mają swój początek jeszcze w czasie trwania II wojny światowej²⁹. Pierwszymi krajami, które weszły na drogę ścisłej integracji, były Belgia, Holandia i Luksemburg³⁰ – 21 października 1943 roku rządy emigracyjne tych państw zawarły w Londynie układ monetarny (wszedł w życie w 1946 r.), ustalający sztywne parytety franka belgijskiego i guldena holenderskiego. Zawarcie układu przez rządy emigracyjne, w czasie trwania wojny, powodowało, że – jak piszą T. Bartoszewicz i M. Ruciński – „miał on przede wszystkim znaczenie aktu politycznego, świadczącego o woli rządów do podjęcia procesów integracyjnych”³¹. W 1944 roku (5 września, także w Londynie) szefowie resortów spraw zagranicznych Belgii, Holandii i Luksemburga podpisali konwencję o utworzeniu unii celnej (przewidywała ona jednakowe cła dla towarów importowanych z krajów trzecich, ale nie zniesiono wszystkich ceł między trzema krajami sygnatariuszami), która w 1947 roku została uzupełniona dodatkowym protokołem. Dokumenty weszły w życie 1 stycznia 1948 roku³²;

²⁹ Belgia i Luksemburg już w 1921 r. zawarły w Brukseli umowę o utworzeniu Belgijsko-Luksemburskiej Unii Ekonomicznej. Patrz podrozdział 2.2.

³⁰ A.H. Robertson: *European institutions...*, s. 271–278.

³¹ T. Bartoszewicz, M. Ruciński: *Unia gospodarcza...*, s. 29.

³² Z.M. Klepacki: *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*. Warszawa 1986, s. 210.

wspólna zewnętrzna taryfa celna weszła w życie od początku 1949 roku. W związku z powojennymi trudnościami gospodarczymi i złożonością problemu utworzenia pełnej unii ekonomicznej w październiku 1949 roku Belgia, Holandia i Luksemburg zawarły jedynie tzw. Pre-Union Agreement³³, które to porozumienie zawierało program działań na okres jednego roku (przewidywało dalszą liberalizację handlu, koordynację polityki handlowej i walutowej między stronami). Kryzys gospodarczy z początków lat pięćdziesiątych XX wieku, z jakim miały do czynienia jednoczące się kraje, zahamował nieco proces ich integracji ekonomicznej. W 1954 roku został podpisany protokół, na mocy którego wprowadzono zasadę swobodnego przepływu kapitału; 18 sierpnia 1956 roku wszedł w życie protokół luksemburski (zawarty 24 lipca 1953 r.), na mocy którego Beneluks zaczął występować jako jeden podmiot w stosunkach międzynarodowych i zawierać umowy gospodarcze jako unia gospodarcza; w 1957 roku zawarto umowę regulującą swobodę przepływu osób³⁴. Wreszcie premierzy i ministrowie spraw zagranicznych Belgii, Holandii i Luksemburga 3 lutego 1958 roku podpisali w Hadze traktat powołujący Unię Gospodarczą Beneluksu. Na jego podstawie kraje członkowskie koordynowały swą wewnętrzną politykę gospodarczą i prowadziły wspólną politykę handlową wobec krajów trzecich. Traktat haski wszedł w życie 1 listopada 1960 roku³⁵.

Przedsięwzięciem, które również wpisuje się w proces zachodnio-europejskiej integracji i które, w porównaniu do integracji Beneluksu, objęło znacznie szerszą grupę państw, był tzw. plan Marshalla. Przyświecały mu cele zarówno gospodarcze, jak i polityczne. Plan pomocy gospodarczej USA dla Europy, którego oficjalna nazwa to Europejski Program Odbudowy (European Recovery Program), po raz pierwszy przedstawiony został 5 czerwca 1947 roku w przemówieniu ówczesnego sekretarza stanu USA G. Marshalla na Uniwersytecie Harwardzkim³⁶. Idea planu Marshalla zawierała się w uznaniu, że „perspektywa »narodowa« w odbudowie gospodarek europejskich musi zostać zastąpiona perspektywą »wielostronną«³⁷; potrzebna jest

³³ T. Bartoszewicz, M. Ruciński: *Unia gospodarcza...*, s. 35.

³⁴ Ibidem, s. 41–46.

³⁵ Szerzej na temat Unii Gospodarczej Beneluxu np. J.E. Meade, H.H. Liesner, S.J. Wells: *Case studies in European Economic Union. The mechanics of integration*. London–New York–Toronto 1962, s. 61–194.

³⁶ „Zbiór Dokumentów” 1947 (czerwiec – lipiec), nr 6–7 (21–22), s. 127–133.

³⁷ Jak stwierdzają P. Jacob i A. Atherton, USA postawiły Europie ultimatum: „[...] zjednocz się albo giń” (ang. unite or perish). P. Jacob, A. Atherton: *The dynamics of international organization. The making of world order*. Homewood 1965, s. 385–386.

konsolidacja ekonomiczna i polityczna Europy (z włączeniem Niemiec, co pozwoliłoby uniknąć odrodzenia się rewanżystowskich tendencji w tym kraju); niezbędne jest utrzymanie i wzmocnienie więzi handlowych między Europą Zachodnią a Stanami Zjednoczonymi; istotne jest, aby Związek Radziecki określił swój stosunek do koncepcji odbudowy Europy i świata przez włączenie się do przewidywanego planu lub jego odrzucenie³⁸. Pomoc gospodarcza³⁹ dla zniszczonej wojną Europy miała być w założeniach planu Marshalla środkiem służącym poprawie sytuacji ekonomicznej i osłabieniu wpływów partii lewicowych⁴⁰. Poza tym, kondycja gospodarek państw europejskich sprawiała, że kraje te nie posiadały środków potrzebnych na zakup towarów amerykańskich. Utrzymywanie się takiego stanu rzeczy miałoby oczywiście poważne konsekwencje dla USA, które nie mogłyby liczyć na sprzedaż swoich towarów Europie. „Politycznym sukcesem” było „ustanowienie rzeczywistego partnerstwa pomiędzy USA a Europą”⁴¹.

16 kwietnia 1948 roku w Paryżu została podpisana Konwencja o Europejskiej Współpracy Gospodarczej, na mocy której (artykuł 1) ustanowiono Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (Organization for European Economic Cooperation). Organizacja ta zajmowała się, oprócz administrowania pomocą w ramach planu Marshalla⁴²

³⁸ K. Michałek: *Mocarstwo. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1945–1992*. Warszawa 1995, s. 53.

³⁹ W literaturze przedmiotu można spotkać różne liczby podawane jako kwoty przekazane przez USA w ramach Europejskiego Programu Odbudowy. Jak pisze J. Krasuski, podstawową tego przyczyną jest fakt, iż w związku z wybuchem wojny na Półwyspie Koreańskim od 1 lipca 1950 r. USA zaczęły przekazywać także pomoc w ramach Programu Bezpieczeństwa Wzajemnego. Łącznie w ramach tych dwóch programów państwa europejskie otrzymały prawie 13 mld dolarów. J. Krasuski: *Europa Zachodnia po II wojnie...*, s. 116.

⁴⁰ J. Lukacs, którego zdaniem plan Marshalla był sukcesem raczej ekonomicznym niż politycznym, wskazuje w odniesieniu do tej kwestii, iż amerykańska pomoc w niewielkim stopniu przyczyniła się (lub wręcz nie przyczyniła się wcale) do ograniczenia wpływów partii lewicowych w Europie Zachodniej (np. we Francji czy we Włoszech poparcie dla partii komunistycznych przez dwie dekady po wojnie utrzymywało się na stałym poziomie), groźba rewolucji komunistycznej zaś lub zamachu stanu po roku 1948 (gdy pomoc w ramach planu Marshalla zaczęła napływać) minęła na długo wcześniej. J. Lukacs: *Decline and rise...*, s. 63.

⁴¹ R. Marjolin: *Europe and the United States in the world economy*. Durham 1953, s. 15.

⁴² Konwencja została podpisana przez Austrię, Belgię, Danię, Francję, Grecję, Irlandię, Islandię, Włochy, Luksemburg, Norwegię, Holandię, Portugalię, Wielką Brytanię, Szwecję, Szwajcarię, Turcję i głównodowodzących francuskiej, brytyjskiej i amerykańskiej strefy okupacyjnej w Niemczech. Tekst konwencji: „Zbiór Dokumentów” 1948, nr 7, lipiec, s. 474–496.

tworzeniem warunków sprzyjających ściślejszej integracji państw członkowskich.

Wreszcie kolejne istotne przedsięwzięcie integracyjne podjęte przez państwa Europy Zachodniej – powołanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali – można uznać za pierwszy z kroków, które bezpośrednio doprowadziły kraje tego regionu do utworzenia unii walutowej. Projekt „podporządkowania całości francuskiej i niemieckiej produkcji węgla i stali wspólnej Wysokiej Władzy w ramach organizacji otwartej na udział innych narodów europejskich”⁴³, co miało być „pierwszym krokiem federalizacji Europy”⁴⁴ przedstawiony został w piątą rocznicę zakończenia II wojny światowej – 9 maja 1950 roku – przez francuskiego ministra spraw zagranicznych R. Schumana. Układ w sprawie utworzenia EWWiS został zawarty 18 kwietnia 1951 roku, a wszedł w życie 25 lipca 1952 roku⁴⁵. Członkami Wspólnoty zostało wtedy 6 krajów – Francja, Włochy, RFN, Belgia, Holandia i Luksemburg. Istota i zarazem znaczenie planu Schumana i EWWiS sprowadzały się do wyłączenia spod zwierzchności narodowej państw członków Wspólnoty przemysłu górniczego (węgla kamiennego) i hutniczego oraz przekazanie władzy nad tymi gałęziami przemysłu władzy ponadnarodowej. Wobec tego, że, jak już wspomniano, przemysły górniczy i stalowy były w owym czasie kluczowymi i strategicznymi⁴⁶, powstanie EWWiS stanowiło fakt o znaczeniu daleko wykraczającym poza sferę gospodarki i – jak zostało wskazane w rozdziale 1 – od początku podkreślano polityczne znaczenie powstania EWWiS⁴⁷.

⁴³ R. Schuman: *The Schuman declaration*. In: *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*. Eds. B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb. Boulder–London 1994, s. 11–12.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Tekst układu o utworzeniu EWWiS: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. T. 1. Warszawa 1974, s. 152–213. Omówienie genezy planu Schumana, procedury negocjowania traktatu o utworzeniu EWWiS, jego ratyfikacji (i debat) w poszczególnych państwach – członkach Wspólnoty, szczegółowego funkcjonowania Wspólnoty do roku 1959, relacji zewnętrznych Wspólnoty w tym okresie znajduje się w liczącej ponad 750 stron pracy: W. Diebold Jr.: *The Schuman plan. A study in economic cooperation 1950–1959*. New York 1959. Na temat EWWiS także m.in.: E. Haas: *The uniting of Europe...*, s. 38–103, 113–159, 241–268; J.E. Meade, H.H. Liesner, S.J. Wells: *Case studies...*, s. 197–416; M. Palmer, J. Lambert: *European unity. A survey of the European organizations*. London 1968, s. 257–291; J. Goormaghtigh: *European Coal and Steel Community*. „International Conciliation” 1955 (May), No 503.

⁴⁶ Lord Cockfield pisze, że węgiel i stal były uważane za „maszynę wojenną”. Lord Cockfield: *The European Union...*, s. 6.

⁴⁷ Na ten temat np.: P. Landau: *Polityczne aspekty zachodnioeuropejskiej integracji*. W: L. Ciamaga, P. Landau, L. Pastusiak, R. Sonnenfeld: *Integracja*

W czerwcu 1955 roku ministrowie spraw zagranicznych 6 krajów członkowskich EWWiS na konferencji w Messynie uznali konieczność pełnego zintegrowania gospodarek swoich krajów. Powołany na tej konferencji specjalny komitet, na którego czele stał belgijski minister spraw zagranicznych P.-H. Spaak (w 1956 r. przekształcony w Międzypaństwową Konferencję do spraw Wspólnego Rynku i Euratomu), opracował projekt traktatów o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Dyskusje toczące się w tej sprawie w latach 1955–1956 doprowadziły do opracowania ostatecznych projektów układów, które zawarte zostały w Rzymie w 25 marca 1957 roku. Traktaty te podpisane zostały przez tę samą szóstkę krajów, która utworzyła EWWiS. Weszły one w życie 1 stycznia 1958 roku⁴⁸.

3.2. Początki zachodnioeuropejskiej integracji walutowej

Wprowadzona na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zawartego w 1992 roku Unia Gospodarcza i Walutowa, mówiąc słowami S.C.W. Eijffingera i J. de Haana „nie jest jak manna z nieba”⁴⁹, ale stanowi ukoronowanie trwającego kilka dekad procesu współpracy i integracji gospodarczej i walutowej państw członkowskich Wspólnot.

W początkowym, powojennym okresie rozwoju zachodnioeuropejskich stosunków pieniężnych K. Lutkowski wyróżnia⁵⁰ kilka wyraźnie wyodrębnionych etapów. Pierwszy okres (lata 1944–1950) charakteryzował się dominacją wymiany dwustronnej oraz ścisłymi ograniczeniami dewizowymi. Drugi okres (lata 1950–1958) to okres funkcjonowania Europejskiej Unii Płatniczej, który to mechanizm wielo-

zachodnioeuropejska. *Aspekty polityczne, gospodarcze i instytucjonalnoprawne*. Warszawa 1970, s. 29; A. Całus: *Aspekty polityczne i prawne EWWiS*. „Przegląd Zachodni” 1963, nr 4, s. 194–209.

⁴⁸ Tekst traktatu w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej: „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5, s. 947–1113. Tekst traktatu w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej: „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5, s. 809–946.

⁴⁹ S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary and fiscal policy*. Oxford 2000, s. 2.

⁵⁰ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej w ramach EWG*. Warszawa 1974, s. 6–7.

stronnych rozliczeń pozwolił na zwiększenie wymiany pomiędzy krajami do EUP należącymi i (wraz z wyraźną poprawą sytuacji gospodarczej w krajach Europy Zachodniej) zniesienie ograniczeń dewizowych. Trzeci wyróżniony przez K. Lutkowskiego etap w rozwoju stosunków walutowych w Europie Zachodniej, przypadający na lata 1958–1968, przez autora tego uznany został za okres stosunkowo stabilnych stosunków walutowych, w którym to czasie jednak swoje źródło miał przyszły kryzys zarówno w EWG, jak i w międzynarodowym systemie walutowym.

Kształt stosunków walutowych w Europie Zachodniej w pierwszych latach po wojnie był jednym z jej bezpośrednich skutków. Wojenne zniszczenia znacznie ograniczyły potencjał gospodarczy tych krajów – w tym także zdolności eksportowe⁵¹ – co powodowało trudności ze zrównoważeniem bilansu płatniczego. Olbrzymiemu zapotrzebowaniu na wszelkiego rodzaju dobra niezbędne do egzystencji społeczeństw czy odbudowy zrujnowanych gospodarek zachodnioeuropejskich mogły sprostać towary pochodzące przede wszystkim ze Stanów Zjednoczonych. Ponadto poniesione na prowadzenie wojny wydatki były przyczyną wyczerpania się rezerw dewizowych krajów zachodnioeuropejskich i odpływu rezerw złota i dewiz do USA. Ograniczone zasoby dewiz państw Zachodniej Europy przeznaczane były głównie na potrzeby związane z wymianą z USA. Z tych też powodów wszystkie kraje zachodnioeuropejskie zmuszone były stosować ostre ograniczenia dewizowe⁵². Tym samym handel pomiędzy samymi państwami europejskimi był znacznie utrudniony⁵³. Dlatego też w pierwszych latach powojennych większość wymiany międzynarodowej państw zachodnioeuropejskich prowadzona była na podstawie dwustronnych umów clearingowych⁵⁴. Przedsięwzięciem, które miało na celu uła-

⁵¹ R. Marjolin: *Europe and the United States...*, s. 4; B. Eichengreen: *Globalizing capital. A history of international monetary system*. Princeton 1996, s. 98.

⁵² Pierwszą próbę złagodzenia tych restrykcji podjęła w 1947 r. Wielka Brytania. Jednak próba ta „bardzo szybko zakończyła się pełnym fiaskiem, ucieczka bowiem od funta szterlinga przyjęła tak zastraszające rozmiary, że Anglia nie chcąc dopuścić do zupełnego wyczerpania jej rezerw złota i dewiz obcych, musiała po 35 dniach ponownie przywrócić w pełni ograniczenia dewizowe”. Z. Kamecki: *Uwagi o reformach walutowych w Europie Zachodniej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1959, nr 6, s. 39; B. Eichengreen: *Globalizing capital...*, s. 103.

⁵³ Przykładowo w 1947 r. deficyt w stosunkach handlowych Europy Zachodniej ze Stanami Zjednoczonymi (tzw. luka dolarowa) wyniósł 8,5 mld dolarów. A. Kwilecki: *Idea zjednoczenia Europy. Polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*. Poznań 1969, s. 16.

⁵⁴ S. Rączkowski: *Międzynarodowe stosunki finansowe*. Warszawa 1972, s. 75.

twienie prowadzenia handlu i zwiększenie jego wartość był wprowadzony w 1947 roku mechanizm częściowej, wielostronnej kompensaty sald (Umowa o Wielostronnej Kompensacie Walutowej), który w 1948 i 1949 roku został zastąpiony przez nieco zmodyfikowany mechanizm kompensaty (Umowa o Płatnościach i Kompensatach Europejskich). „Istota tych mechanizmów polegała na tym, że Stany Zjednoczone deklarowały gotowość udzielania na określoną skalę specjalnej pomocy dolarowej tym krajom, które godziły się mieć nadwyżkę w eksporcie do innego kraju zachodnioeuropejskiego (i przez to samo finansować jego deficyt). Zainteresowane kraje otwierały partnerom możliwość zaciągania kredytów na określoną sumę we własnej walucie dla sfinansowania ich importu (tzw. prawa ciągnięcia). Te dwustronne uzgodnione limity kredytowe były następnie podstawą do ubiegania się o pomoc dolarową. Dalsze uelastycznienie tego mechanizmu polegało na otwieraniu limitów kredytowych w walutach narodowych, które mogły być wykorzystywane przez dowolnego partnera, niezależnie od możliwości kredytowych otwieranych na bazie dwustronności. Otwarcie takich kredytów dawało możliwość uzyskania pomocy dolarowej”⁵⁵. W sumie jednak, jak stwierdza S. Rączkowski, ten system wielostronnej kompensaty sald nie działał zadowalająco⁵⁶.

O wiele lepsze wyniki przyniósł utworzony w 1950 roku system clearingu wielostronnego – Europejska Unia Płatnicza⁵⁷. Celem EUP było zwiększenie wymiany handlowej pomiędzy tworzącymi ją państwami, stopniowe usuwanie ograniczeń dewizowych, a także skłanianie jej uczestników do prowadzenia wewnętrznej polityki gospodarczej mającej na uwadze równowagę bilansu płatniczego⁵⁸. Chodziło także o to, aby wyjść w handlu międzynarodowym poza bila-

⁵⁵ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej...*, s. 9–10. Szerzej na temat funkcjonowania tej formy rozliczeń: P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary integration*. London 1971, s. 7–12; B. Eichengreen: *Globalizing capital...*, s. 106–113; S. Rączkowski: *Międzynarodowe stosunki...*, s. 259–262.

⁵⁶ S. Rączkowski: *Międzynarodowe stosunki...*, s. 262. Pomimo to P. Coffey i J.R. Presley piszą, że te formy rozliczeń w ówczesnych warunkach stanowiły „rewolucyjny krok poza »kaftan bezpieczeństwa« narzucony Europie przez bilateralizm w handlu i płatnościach międzynarodowych”. P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 3.

⁵⁷ W Europejskiej Unii Płatniczej uczestniczyły: Francja, RFN, Belgia, Holandia, Luksemburg, Włochy, Dania, Szwecja, Norwegia, Szwajcaria, Austria, Turcja i Wielka Brytania oraz 29 posiadłości kolonialnych wymienionych państw. T. Łychowski: *Międzypaństwowe umowy gospodarcze*. Warszawa 1968, s. 180.

⁵⁸ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej...*, s. 10–11.

teralizm, dyskryminację oraz ograniczenia w tym handlu i wymianie walut⁵⁹.

Rozliczenia bilateralne pomiędzy krajami należącymi do EUP zostały zastąpione rozwiązaniem polegającym na tym, że dany kraj z nie zrównoważonym bilansem płatniczym nie był już wierzycielem lub dłużnikiem innego kraju, lecz wierzycielem lub dłużnikiem EUP. Nadwyżki bądź deficyty w wymianie z krajami – członkami EUP kompensowały się w pewnej części, a pozostałe saldo stanowiło należność lub zobowiązanie w stosunku do całej EUP. Aby wielkości wyrażone w różnych walutach były jednolite, zastosowano umowną jednostkę przeliczeniową, której parytet odpowiadał parytetowi dolara. Comiesięcznej kompensaty sald dokonywał Bank Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei. Wynikłe po skompensowaniu wielostronnym dodatnie lub ujemne saldo stanowiło kwotę, na którą każdy kraj kredytował EUP lub też był przez nią kredytowany. Miał tutaj zastosowanie funkcjonujący w EUP system kwot i mechanizm kompensat. Każdemu państwu wyznaczono kwotę odpowiadającą 15% wartości jego wywozu do pozostałych krajów EUP w 1949 roku. Do wysokości 20% tej kwoty państwa należące do EUP mogły korzystać z kredytu na pokrycie swoich deficytów płatniczych. Wraz ze wzrostem niedoborów lub nadwyżek dany kraj był zobowiązany pokryć określoną część deficytu z własnych zapasów złota lub dolarów, bądź też udzielić EUP kredytu. W związku z tym, że pewne kraje wykazywały ustawiczne nadwyżki w obrotach z innymi państwami EUP (RFN, Belgia, Holandia, Szwajcaria i Szwecja), a pozostałe były krajami permanentnie „deficytowymi” (największym dłużnikiem była Francja), mechanizm kompensat i wielkości kwot były zmieniane. Oprócz tego kraje z największymi problemami z bilansem płatniczym były wspierane finansowo przez USA, a krótkoterminowe kredyty krajów „nadwyżkowych” zamieniane były na kredyty długoterminowe⁶⁰. „W zasadzie jednak istnieje wśród specjalistów zgodność co do tego, że EUP zda-

⁵⁹ P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 13.

⁶⁰ Szczegółowo na temat technicznego funkcjonowania EUP: P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 14–22; T. Łychowski: *Międzypaństwowe umowy...*, s. 186–188; R. Marjolin: *Europe and the United States...*, s. 66–71. Na temat Europejskiej Unii Płatniczej także m.in.: B. Tew: *International monetary cooperation 1945–1960*. London 1960, s. 102–107; W.M. Scammell: *International monetary Policy*. London 1962, s. 288–314; M. Palmer, J. Lambert: *European unity...*, s. 94–96; B. Eichengreen: *The European Payments Union. An efficient mechanism for rebuilding Europe's trade?* In: *Europe's post war recovery*. Ed. B. Eichengreen. Cambridge 1995, s. 169–195; S. Rączkowski: *Międzynarodowe stosunki...*, s. 263–268. Z. Bidiński: *Rozliczenia międzynarodowe*. Warszawa 1963, s. 120–122.

ła egzamin, a nawet spełniła swe zadania lepiej, niż można było oczekiwać⁶¹. EUP przywróciła konkurencję w Europie (przez redukcję wielu barier handlowych), rozwinęła „poczucie wspólnej odpowiedzialności” za stabilność finansową jej członków, pomogła w usunięciu restrykcji w handlu i wymianie walutowej i tym samym przyczyniła się do wprowadzenia wymienialności walut⁶². Poza tym, jak stwierdza T. Łychowski⁶³, EUP „wytworzyła niewątpliwie obiektywne podstawy” procesu integracji Europy Zachodniej. Poprawa sytuacji gospodarczej państw Europy Zachodniej i znaczny wzrost rezerw dewizowych i złota pozwolił Belgii, Francji, Holandii, Luksemburgowi, RFN, Włochom i Wielkiej Brytanii na wprowadzenie zewnętrznej wymienialności swoich walut (27 grudnia 1958 r.). Tym samym znikła potrzeba dalszego funkcjonowania EUP, która została zlikwidowana⁶⁴.

Kontynuacją współpracy walutowej państw należących do EUP był powołany jeszcze w 1955 roku Europejski Układ Walutowy, który zaczął obowiązywać z chwilą rozwiązania EUP. Jego celem było utrzymanie swobody wymienialności walut krajów do Układu należącego oraz zacieśnianie ich współpracy w zakresie polityki monetarnej. Kraje członkowskie były zobowiązane do utrzymywania kursów swoich walut w stosunku do złota lub dolara USA⁶⁵.

Wspomniany już Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zawarty 25 marca 1957 roku w Rzymie pomiędzy Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem, RFN i Włochami, jest dokumentem o fundamentalnym znaczeniu dla rozwoju procesu integra-

⁶¹ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej...*, s. 12. W okresie swojego funkcjonowania EUP była uznawana za „największe osiągnięcie europejskiej kooperacji”. R. Marjolin: *Europe and the United States...*, s. 60.

⁶² R. Marjolin: *Europe and the United States...*, s. 82–83; P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 20; P. Jacob, A. Atherton: *The dynamics of international...*, s. 468–471; K. Zabielski: *Koordinacja polityki monetarnej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*. „Studia Finansowe” 1968, nr 5, s. 135.

⁶³ T. Łychowski: *Międzypaństwowe umowy...*, s. 185.

⁶⁴ S. Rączkowski: *Międzynarodowe stosunki...*, s. 267.

⁶⁵ Europejski Układ Walutowy składał się z dwóch elementów: wielostronnego systemu rozliczeń (obejmował reguły ustalania marż wahań kursów walut, system okresowych rozliczeń sald oraz zasady udzielania sobie wzajemnie kredytów przez kraje członkowskie) i Funduszu Europejskiego (instytucja udzielająca krótkoterminowych kredytów na pokrycie okresowych deficytów bilansu płatniczego). Z. Bidziński: *Rozliczenia międzynarodowe...*, s. 127–128; P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 22–23; B. Tew: *International monetary...*, s. 115–117; M. Palmer, J. Lambert: *European unity...*, s. 98–99; Z.M. Klepacki: *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*. Warszawa 1986, s. 23.

cji zachodnioeuropejskiej. Jednak zawarte w tym akcie zapisy dotyczące integracji walutowej państw sygnatariuszy mają charakter bardzo ogólny. W traktacie brak zapisów, z których mogłoby jednoznacznie wynikać to, iż jednym z celów EWG jest unia walutowa. Polityka pieniężna i walutowa jest w traktacie rzymskim „w zasadzie potraktowana jako integralna część suwerennych uprawnień państw członkowskich”⁶⁶; „przepisy te dotyczyły realizacji celów narodowych, a nie celów Wspólnoty”⁶⁷.

Kwestie związane z polityką walutową w traktacie rzymskim zawarto w artykułach 104–109, w rozdziale II (*Bilans płatniczy*), stanowiącym część działu II (*Polityka gospodarcza*). W artykule 104 stwierdzono, że „każdy Członek Wspólnoty prowadzi politykę gospodarczą niezbędną do zapewnienia równowagi całości swego bilansu płatniczego oraz umocnienia zaufania do swej waluty, czuwając przy tym nad zapewnieniem wysokiego stopnia zatrudnienia oraz stałości cen”⁶⁸. Artykuł ten jest „centralnym punktem” postanowień traktatu dotyczących polityki monetarnej oraz formułuje cele i hierarchię polityki gospodarczej państw EWG. Chociaż, jak stwierdza K. Zabielski, utrzymanie równowagi bilansu płatniczego jest kwestią priorytetową, utrzymanie zaś wysokiego zatrudnienia i stabilności cen pozostaje na dalszym planie⁶⁹, to jednak zachowanie takiej hierarchii celów oznaczałoby konieczność przedkładania przez kraje EWG równowagi zewnętrznej (zrównoważony bilans płatniczy) nad wewnętrzną sytuację gospodarczą (zatrudnienie i stabilność cen). Zdaniem T. Krajczyckiego, wydaje się zrozumiałe, że w razie trudności wypełnienia zapisu art. 104, każdy kraj będzie przede wszystkim dbał o swoje interesy wewnętrzne⁷⁰.

W artykule 105 ustępie 1 czytamy, że „aby ułatwić realizację celów wymienionych w artykule 104, Członkowie Wspólnoty koordynują swą politykę gospodarczą. Organizują oni w tym celu współpracę między właściwymi jednostkami swych administracji oraz między swymi bankami centralnymi”⁷¹. Ustęp 2 art. 105 zawiera zapis o utworzeniu Komitetu Walutowego: „[...] w celu poparcia koordynacji polityki

⁶⁶ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej...*, s. 16.

⁶⁷ K. Zabielski: *Finanse międzynarodowe*. Warszawa 1999, s. 111.

⁶⁸ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*. „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.

⁶⁹ K. Zabielski: *Koordinacja polityki...*, s. 138–139.

⁷⁰ T. Krajczycki: *Współpraca walutowa państw EWG*. „Przegląd Zachodni” 1964, nr 3–4, s. 170.

⁷¹ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą...*

Członków Wspólnoty w dziedzinie walutowej, w zakresie, jaki jest niezbędny do sprawnego działania wspólnego rynku, tworzy się Komitet Walutowy o charakterze doradczym, którego zadaniem jest: badać sytuację walutową i finansową Członków Wspólnoty, jak również ogólny system płatniczy Członków Wspólnoty oraz systematycznie sporządzać raporty w tej sprawie dla Rady i Komisji⁷² a także „wydawać opinie bądź na prośbę Rady lub Komisji, bądź z własnej inicjatywy, dla użytku tych organów”⁷³.

Artykuł 107 (ust. 1) oznajmia, iż „każdy Członek Wspólnoty traktuje swą politykę w dziedzinie kursu waluty jako zagadnienie interesujące wszystkich Członków Wspólnoty”. W ustępie 2 art. 107 stwierdzono: „[...] jeżeli jakikolwiek Członek Wspólnoty wprowadza zmianę kursu swej waluty, która nie jest zgodna z celami wymienionymi w artykule 104 i wypacza w znacznym stopniu warunki konkurencji, Komisja, po zasięgnięciu opinii Komitetu Walutowego, może zezwolić innym Członkom Wspólnoty na podjęcie, na ściśle ograniczony okres, niezbędnych środków w celu zapobiegnięcia skutkom tego posunięcia”⁷⁴.

Artykuły 108 i 109 dotyczą działań podejmowanych w sytuacji, gdy jakiś kraj członkowski EWG będzie miał trudności w bilansie płatniczym. Ustęp 1 art. 108: „[...] w wypadku trudności lub poważnej groźby ich powstania w bilansie płatniczym jednego z Członków Wspólnoty, których przyczyną jest bądź ogólny brak równowagi tego bilansu, bądź też rodzaj dewiz, jakimi Państwo to rozporządza, i które w szczególności mogą uniemożliwić sprawne działanie wspólnego rynku lub stopniowe wprowadzanie wspólnej polityki handlowej, Komisja przystępuje natychmiast do zbadania sytuacji tego Państwa oraz akcji, jaką ono podjęło, względnie może podjąć, zgodnie z postanowieniami artykułu 104, wykorzystując wszystkie środki, jakimi rozporządza. Komisja udziela zainteresowanemu Państwu zaleceń dotyczących środków, jakie powinno ono zastosować. Jeżeli akcja podjęta przez jakiegokolwiek Członka Wspólnoty oraz środki zalecone przez Komisję okażą się niedostateczne dla usunięcia trudności lub groźby ich powstania, Komisja, po zasięgnięciu opinii Komitetu Walutowego, zaleci Radzie uruchomienie wzajemnej pomocy oraz odpowiednie metody postępowania”⁷⁵. Ustęp 2 tego samego artykułu:

⁷² Ibidem.

⁷³ *Statut Komitetu Walutowego z dnia 18 marca 1958 r. W: Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów...*, T. 2, s. 317–321.

⁷⁴ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą...*

⁷⁵ Ibidem.

„Rada kwalifikowaną większością głosów decyduje o wzajemnej pomocy [...]. Pomoc wzajemna może mieć w szczególności następujące formy: a) uzgodnionej akcji wobec innych organizacji międzynarodowych, do których Członkowie Wspólnoty mogą się odwołać; b) środków niezbędnych do uniknięcia zakłóceń w handlu, jeżeli kraj znajdujący się w trudnej sytuacji utrzymuje lub przywraca ograniczenia ilościowe wobec krajów trzecich; c) przyznania ograniczonych kredytów przez innych Członków Wspólnoty z zastrzeżeniem ich zgody. W okresie przejściowym wzajemna pomoc może ponadto przybrać formę specjalnych zniżek celnych lub powiększenia kontyngentów mających na celu wzmożenie przywozu z kraju znajdującego się w trudnej sytuacji, z zastrzeżeniem zgody Państw, które podjęłyby te środki”⁷⁶. W ust. zaś 3 postanowiono, że „jeżeli wzajemna pomoc zalecona przez Komisję nie zostanie zadecydowana przez Radę lub jeżeli pomoc i podjęte środki okażą się niedostateczne, Komisja zezwoli Członkowi Wspólnoty znajdującemu się w trudnej sytuacji na podjęcie środków ochronnych, których warunki i tryb stosowania sama określi. Rada kwalifikowaną większością głosów może cofnąć powyższe zezwolenie oraz zmienić warunki i tryb stosowania wymienionych wyżej środków”⁷⁷.

Artykuł 109, ust. 1 stanowi, że „w wypadku nagłego kryzysu bilansu płatniczego i jeżeli decyzja w rozumieniu artykułu 108 ust. 2 nie zostanie natychmiast podjęta, zainteresowane Państwo może powziąć zapobiegawczo niezbędne środki ochronne. Środki te powinny spowodować jak najmniej zakłóceń w sprawnym działaniu wspólnego rynku i nie przekraczać ram ściśle niezbędnych do zapobiegnięcia nagłym trudnościami, jakie wystąpiły”⁷⁸. Jednak w ust. 3 czytamy: „Rada na podstawie opinii Komisji i po zasięgnięciu opinii Komitetu Walutowego może zadecydować kwalifikowaną większością głosów, że zainteresowane Państwo powinno zmienić, zawiesić lub znieść wyżej wymienione środki ochronne”⁷⁹.

Traktat rzymski nie zawierał więc postanowień o uwspólnotowieniu polityki gospodarczej czy monetarnej i pozostawiał uprawnienia w tych dziedzinach państwom członkowskim. Wydaje się, że na zapisy, które stanowiłyby zbyt daleko idące ograniczenia kompetencji państw członkowskich EWG w tych dziedzinach i tym samym wyraźne ograniczenie ich suwerenności było w roku 1957 zbyt wcześnie. Na takie

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

ograniczenie suwerenności kraje EWG nie były jeszcze gotowe. Ostrożność w sformułowaniach zapisów traktatu rzymskiego dotyczących integracji walutowej wynika z faktu, że „dotykają one szczególnie wrażliwych obszarów suwerenności narodowej”⁸⁰; w związku z tym nie zmuszają państw członkowskich EWG do prowadzenia polityki „sprzecznej z interesami narodowymi”⁸¹.

Ówczesny międzynarodowy system walutowy „zdawał się zapewniać w miarę stabilne ramy dla handlu i płatności między krajami EWG”⁸². Próby umieszczenia w traktacie EWG zapisów zbyt ograniczających uprawnienia narodowe na rzecz organów ponadnarodowych mogłyby, mając w pamięci fiasko projektów Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, okazać się zbyt ryzykowne. „Jeśliby zwolennicy bardziej posuniętej integracji chcieli wyjść poza to, co udało się osiągnąć [...], ryzykowaliby zniszczeniem wypracowanego konsensusu”⁸³.

Oprócz wspomnianego już w traktacie EWG Komitetu Walutowego⁸⁴ państwa EWG powołały jeszcze inne instytucje, których celem była koordynacja i zacieśnianie współpracy walutowej. W 1960 roku, na

⁸⁰ A. Bloomfield: *The historical setting*, In: *European monetary unification and its meaning for the United States*. Eds. L. Krause, W. Salant. Washington 1973, s. 2.

⁸¹ Ibidem.

⁸² L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1991, s. 31; M. Kaelberer: *Money and power in Europe. The political economy of European monetary cooperation*. New York 2001, s. 78.

⁸³ L. Oręziak: *Integracja walutowa...*, s. 31. Propozycje „przyspieszenia” integracji w ramach EWG były formułowane już po upływie bardzo krótkiego czasu od podpisania traktatu EWG. Taką propozycją był np. przedstawiony w 1959 r. projekt belgijskiego ministra spraw zagranicznych Pierre’a Wigny’ego. Oprócz postulatów dotyczących zmian instytucjonalnych w EWG, przyspieszenia realizacji wspólnego rynku, współpracy politycznej czy pomocy dla krajów słabo rozwiniętych, plan Wigny’ego zawierał także propozycje dotyczące sfery walutowej i finansowej. P. Wigny postulował tutaj wzmocnienie wzajemnej pomocy krajów EWG w przypadku, gdy któryś z nich doświadcza trudności w bilansie płatniczym, szczególnie przez możliwość uzyskania ograniczonej pomocy kredytowej; koordynację polityk budżetowych i fiskalnych; ustanowienie europejskiej jednostki walutowej używanej do celów rozrachunkowych; liberalizację przepływów kapitału, która powinna być skutkiem rzeczywistego wspólnego rynku walutowego, co pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie istniejących środków kredytowych; ustanowienie wspólnej instytucji dla finansowania i ubezpieczania eksportu. L.N. Lindberg: *The political dynamics of European economic integration*. Stanford 1963, s. 174–175.

⁸⁴ W opinii W. Molle utworzenie kolejnych instytucji stanowiących fora współpracy walutowej państw EWG związane było z tym, że Komitet Walutowy „wkrótce okazał się instytucją nieadekwatną do skali pojawiających się problemów”. W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 401.

podstawie traktatu EWG, a w szczególności art. 103, powołany został (art. 1) Komitet Polityki Koniunkturalnej⁸⁵.

Kolejne instytucje powołane zostały w 1964 roku. 15 kwietnia na mocy decyzji Rady powołano Komitet Średniookresowej Polityki Gospodarczej. W punkcie 2. tej decyzji stwierdza się, że „zadaniem Komitetu jest zwłaszcza przygotowanie wstępnego projektu programu średniookresowej polityki gospodarczej”⁸⁶. Decyzją Rady z 8 maja 1964 roku utworzony został Komitet do spraw Polityki Budżetowej. Komitet ten miał badać główne kierunki polityki budżetowej państw EWG i dokonywać ich porównania (art. 1)⁸⁷. Tego samego dnia Rada podjęła także dwie inne decyzje związane z współpracą krajów EWG w sferze monetarnej. Na mocy art. 1 decyzji nr 64/300 powstał Komitet Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich EWG, którego zadaniem było m.in. „przeprowadzanie konsultacji dotyczących ogólnych zasad i zarysów polityki banków centralnych, w szczególności w zakresie kredytu, rynku pieniężnego i dewizowego”⁸⁸ oraz „regularna wymiana informacji o najważniejszych przedsięwzięciach wchodzących w zakres kompetencji banków centralnych i badania tych przedsięwzięć”⁸⁹, decyzja zaś nr 63/301 dotyczyła współpracy państw EWG w zakresie międzynarodowych stosunków walutowych⁹⁰.

Lata 1964–1968 to okres, w którym nie podjęto w ramach EWG żadnych znaczących działań zmierzających w kierunku integracji walutowej. Funkcjonujące na podstawie traktatu EWG mechanizmy i procedury konsultacji dotyczące polityki walutowej i gospodarczej wydawały się wystarczające.

Generalnie więc, postępy państw EWG w zakresie integracji walutowej w okresie od podpisania traktatu EWG do początku lat siedem-

⁸⁵ Decyzja Rady w sprawie koordynacji polityki koniunkturalnej państw członkowskich z dnia 9 marca 1960 r., artykuł 1. W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów...*, T. 2, s. 313–314.

⁸⁶ Decyzja Rady nr 64/247 w sprawie powołania Komitetu Średniookresowej Polityki Gospodarczej z dnia 15 kwietnia 1964 r. W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów...*, T. 2, s. 314–316.

⁸⁷ Decyzja Rady nr 64/299 w sprawie współpracy pomiędzy właściwymi organami administracji państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej z dnia 8 maja 1964 r. W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów...*, T. 2, s. 337–338.

⁸⁸ Decyzja Rady nr 64/300 w sprawie współpracy pomiędzy bankami centralnymi państw członkowskich EWG z dnia 8 maja 1964 r. W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów...*, T. 2, s. 339–340.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Decyzja Rady nr 63/301 w sprawie współpracy państw członkowskich w dziedzinie międzynarodowych stosunków walutowych z dnia 8 maja 1964 r. W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów...*, T. 2, s. 341–342.

dziesiątych XX wieku były skromne. B.J. Cohen porównuje je do „powolnego przyływu”: „zmienne, epizodyczne, niezdecydowane, to postępujące naprzód, to cofające się”⁹¹. Dopiero, jak stwierdza A. Bloomfield, wydarzenia z roku 1968 (w odniesieniu do dziedziny polityki walutowej w EWG – chodzi tutaj przede wszystkim o kryzys wywołany spekulacjami związanymi z oczekiwaniami na rewaluację marki RFN i dewaluację franka francuskiego) doprowadziły do wznowienia działań w ramach Wspólnoty dotyczących większej harmonizacji polityk gospodarczych, intensyfikacji współpracy walutowej i procedur konsultacji⁹².

Rosnące stopniowo zainteresowanie pogłębieniem integracji monetarnej w ramach EWG spowodowane było nie tylko wydarzeniami z roku 1968. Stabilny dotąd międzynarodowy system walutowy, którego zasady ustalone zostały w 1944 roku w Bretton Woods i który cechował się m.in. tym, że kursy walut w tym systemie były stałe (dopuszczalne odchylenia wynosiły $\pm 1\%$), w latach sześćdziesiątych XX wieku stabilny być przestał⁹³. Tym samym „znaczenia nabrała idea utworzenia w EWG strefy stabilności walutowej oraz ochrony osiągniętego poziomu integracji gospodarczej przed ujemnymi skutkami zmienności kursów walutowych”⁹⁴. J. Rutkowski pisze, że kryzys międzynarodowego systemu walutowego był „czynnikiem katalizującym” realizację procesu integracji monetarnej w EWG⁹⁵.

Inny powód podejmowania prób pogłębienia integracji monetarnej w ramach EWG jest ściśle związany z jedną z najistotniejszych z wspólnych polityk tego ugrupowania integracyjnego – z wspólną polityką rolną. Ceny na artykuły rolne ustalane były w jednostce rozrachunkowej (tzw. zielony dolar). Jednak zmiany kursów walut narodowych powodowały naruszenie jednolitego w całej EWG układu tych cen, co

⁹¹ A. Bloomfield: *The historical setting...*, *Comments by B.J. Cohen*, s. 30–31.

⁹² Ibidem, s. 6–9.

⁹³ G. Bell początki kryzysu w międzynarodowym systemie walutowym z Bretton Woods sytuuje w roku 1964. G. Bell: *The euro-dollar market and the international financial system*. London 1973, s. 1. Szerzej na temat tego kryzysu m.in.: G.M. Meier: *Problems of a world monetary order*. New York 1974; E. Drabowski: *Kryzys walutowy w kapitalizmie*. Warszawa 1969; Idem: *Kryzys systemu walutowego w kapitalizmie*. Warszawa 1975; K. Studentowicz: *Przebieg, przyczyny i skutki kryzysu walutowego*. „Handel Zagraniczny” 1971, nr 10; A. Dorosz: *Kryzys dolara*. „Handel Zagraniczny” 1972, nr 7; K. Lutkowski: *Międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 1998; K. Zabielski: *Finanse międzynarodowe*. Warszawa 1999; P. Kowalewski: *Euro a międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 2001.

⁹⁴ L. Oręziak: *Integracja walutowa...*, s. 49; M. Kaelberer: *Money and power in Europe. The political economy...*, s. 98.

⁹⁵ J. Rutkowski: *Perspektywy unii walutowej państw EWG*. „Sprawy Międzynarodowe” 1973 (czerwiec), z. 6, s. 49.

z kolei naruszało podstawowe zasady wspólnej polityki rolnej – zasadę jednolitości cen na wspólnym rynku oraz zasadę jednolitości rynku, czyli swobody obrotu artykułami rolnymi w EWG bez żadnych przeszkód⁹⁶. Aby dochody rolników w poszczególnych krajach EWG nie zostały uszczuplone (co w równej mierze stanowiło problem ekonomiczny i polityczny), konieczne było stosowanie skomplikowanego systemu dopłat wyrównawczych⁹⁷, co z kolei komplikowało obrót artykułami rolnymi. Zagrożenie dla wspólnej polityki rolnej wynikające z perturbacji na rynku kursów walutowych miało istotne znaczenie dla planów integracji monetarnej, przy czym, jak zauważa J.S. Nye w odniesieniu do najważniejszych członków EWG – Francji i RFN, chociaż oba te kraje dzieliły istotne różnice interesów dotyczące stopnia gospodarczej koordynacji, ponadnarodowych instytucji, ograniczenia wahań kursów walutowych czy międzynarodowych zagadnień walutowych, to były one zgodne co do tego, że wahania kursów walutowych nie mogą niweczyć wspólnej polityki rolnej⁹⁸.

Wreszcie, w niektórych państwach członkowskich EWG, a szczególnie we Francji, „wzrastała niechęć do uprzywilejowanej pozycji i domi-

⁹⁶ K. Michałowska-Gorywoda, A. Klawe, Z. Zimny: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Założenia, rzeczywistość, perspektywy*. Warszawa 1981, s. 192; K.R. Mc-Namara: *The currency of ideas. Monetary politics in the European Union*. New York 1998, s. 98–104; M. Kaelberer: *Money and power in Europe...*, s. 81–82, 102–103.

⁹⁷ Można w tym miejscu przytoczyć teoretyczny przykład skutków zmiany kursu jakiejś waluty jednego z państw EWG. Przyjmując założenia: 1 frank francuski (F) równy jest 1 marce niemieckiej i jednej jednostce rozrachunkowej (j.r.) $1 F = 1 DM = 1 j.r.$ Dalej: wspólna cena EWG na produkt rolny x wynosi 100 j. r., czyli we Francji 100 F, a w RFN 100 DM. Zakładając, że nastąpiła dewaluacja franka o 10% – wtedy: $1 F = 0,9 DM = 0,9 j.r.$ (lub $1,1 F = 1 DM = 1 j.r.$). W takiej sytuacji istnieją dwa sposoby rozwiązania problemów, jakie dewaluacja franka pociąga za sobą dla wspólnej polityki rolnej EWG. Pierwszy z nich to zastosowanie nowego kursu do ustalenia ceny artykułu rolnego we frankach – wówczas cena dla rolników francuskich wzrośnie ze 100 F do 110 F (cena w DM i j.r. pozostanie bez zmian). Klóciłoby się to jednak z zasadą jednakowych cen dla wszystkich rolników w EWG, a rolnikom francuskim przyniosłoby nieuzasadnione korzyści. Druga możliwość to pozostawienie „starego” kursu przy wyznaczaniu ceny we frankach – wtedy cena w tej walucie dalej pozostanie na poziomie 100 F, ale z powodu – rozpatrywanej w tym przykładzie – dewaluacji franka powstanie konieczność opodatkowania eksportu z Francji lub subsydiowania importu do tego kraju. Eksportując bowiem z Francji do RFN, importer niemiecki musi zapłacić 100 DM, a według kursu po dewaluacji franka kwota ta daje eksporterowi francuskiemu 110 F, a więc o 10 F więcej niż wspólna cena w tej walucie. Te 10 F francuski eksporter zwraca w formie podatku. Natomiast w przypadku importu do Francji, importer musi otrzymać 10 F subwencji, aby mógł zapłacić wspólną cenę we frankach (110 F) i aby eksporter z RFN otrzymał 100 DM. K. Michałowska-Gorywoda, A. Klawe, Z. Zimny: *Europejska Wspólnota...*, s. 192–193.

⁹⁸ J.S. Nye: *The political context*. In: *European monetary unification...*, s. 44.

nacji dolara w światowych finansach i pragnienie, aby poprzez bliższą integrację walutową, zrównoważyć znaczenie dolara i nadać Wspólnocie własną odrębność (ang. individuality) walutową”⁹⁹. W.M. Corden pisze tutaj o ustanowieniu pewnego rodzaju „wspólnego frontu przeciwko monetarnej sile Stanów Zjednoczonych, przeciwko imperializmowi dolara”¹⁰⁰.

W.M. Corden już w odniesieniu do zamiarów integracji walutowej z początku lat siedemdziesiątych XX wieku wskazuje także na ten motyw, który nabrał szczególnego znaczenia podczas tworzenia unii gospodarczej i walutowej na podstawie raportu J. Delors’a z 1989 roku i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 1992 roku. Chodzi tutaj mianowicie o pogląd, jakoby integracja walutowa stanowiła krok w kierunku Stanów Zjednoczonych Europy i prowadziła do integracji politycznej¹⁰¹.

Poza tymi przyczynami charakterystycznymi dla ówczesnego okresu zasygnalizować można także inne, bardziej „ponadczasowe” przesłanki, dla których podjęte zostały na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku w ramach EWG próby zacieśnienia współpracy walutowej mające doprowadzić do unii walutowej.

Wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty zniknęłoby ryzyko kursowe oraz koszty ponoszone przez podmioty gospodarcze związane z zabezpieczeniem się przed tym ryzykiem. Odeszłyby także koszty transakcyjne ponoszone podczas wymiany jednej waluty na inną. Krok taki pozwoliłby także na uniknięcie ryzyka kursowego nawet w przypadku ustanowienia sztywnych i trwałych kursów walut krajów EWG, jednak w tej sytuacji nadal mielibyśmy do czynienia z kosztami transakcyjnymi podczas wymiany walut czy kosztami utrzymywania rezerw w różnych walutach. Likwidacja czy chociażby redukcja tych kosztów ułatwiłaby prowadzenie wymiany handlowej pomiędzy krajami oraz przyczyniłaby się do efektywniejszego funkcjonowania podmiotów takiej wymiany dokonujących. Wspomniane bowiem koszty zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym czy koszty transakcyjne mogą znacznie obniżać opłacalność transakcji handlowych. Większa stabilność warunków, w jakich dokonuje się wymiany w skali międzynarodowej, powinna przyczynić się do zwiększenia obrotów międzynarodowych¹⁰². Należy w tym miejscu podkreślić bardzo duże zna-

⁹⁹ A. Bloomfield: *The historical setting...*, s. 11.

¹⁰⁰ W.M. Corden: *The adjustment problem*. In: *European monetary unification...*, s. 183.

¹⁰¹ Ibidem, s. 183.

¹⁰² W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 397–398.

czenie handlu zagranicznego dla państw członkowskich Wspólnoty – stanowi on znaczną część ich PKB – oraz fakt, że dominujący udział w handlu zagranicznym tych państw ma wymiana wewnątrz tego ugrupowania integracyjnego. Wielość walut i niestabilne kursy ich wymiany niewątpliwie stanowią także pewną barierę w swobodnym przepływie osób czy kapitałów, znoszenie zaś przeszkód w swobodnym przepływie czynników produkcji to jeden z celów EWG zapisanych w traktacie rzymskim. Jeśli niepewność związana ze zmiennością kursów wymiany zostałaby zlikwidowana, unia walutowa prowadzić może także do lepszej alokacji czynników produkcji w skali międzynarodowej¹⁰³. Unia walutowa wpłynie także na lepsze funkcjonowanie wspólnego rynku dzięki większej przejrzystości cen¹⁰⁴.

Wspomniane wyeliminowanie ryzyka kursowego miałyby także pozwolić na obniżenie stóp procentowych w niektórych krajach, „utrzymywanych na stosunkowo wysokim poziomie z uwagi na konieczność podtrzymania kursu waluty”¹⁰⁵. Na poziom stóp procentowych (ich redukcję) wpłynąć miałyby także poprawa sytuacji finansów publicznych, czyli przede wszystkim redukcja deficytów budżetowych¹⁰⁶.

Kolejnym argumentem przywoływanym w celu uzasadnienia bliższej współpracy walutowej jest opinia, według której takie problemy, jak stabilność cen czy równowaga bilansu płatniczego, byłyby łatwiejsze do rozwiązania w warunkach ścisłego koordynowania polityki gospodarczej w ramach organów ponadnarodowych. Poza tym, postępujący proces integracji gospodarczej powoduje, że mamy do czynienia z wysokim i stale rosnącym stopniem wzajemnej współzależności gospodarek państw EWG. Taki stan rzeczy może powodować to, że skutki decyzji podjętych w jednym z krajów tego ugrupowania będą pociągać za sobą niepożądane konsekwencje dla innego kraju. Receptą na tego typu trudności miałyby być „pogłębienie i ostateczne dopełnienie integracji”¹⁰⁷.

Wreszcie, jak wskazuje W. Molle, unia walutowa pozwoliłaby na podniesienie efektywności systemu monetarnego. Kraje taką unię tworzące potrzebują znacznie mniejszych rezerw walutowych, niż gdy funkcjonują indywidualnie. Nie trzeba bowiem utrzymywać zapasów walut innych państw tworzących unię walutową, a poza tym istnieje

¹⁰³ S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary and fiscal...*, s. 17.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 17.

¹⁰⁵ L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach...*, s. 47.

¹⁰⁶ Idem: *Euro jako waluta Unii Gospodarczej i Walutowej i jej rola na rynku finansowym*. Warszawa 1997, s. 3–4.

¹⁰⁷ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej...*, s. 31–32.

małe prawdopodobieństwo pojawienia się „szczytowego zapotrzebowania” na waluty krajów trzecich we wszystkich państwach członkowskich unii w tym samym czasie. Ewentualne interwencje na rynkach walutowych przeprowadzane przez władze unii powinny być efektywniejsze niż podobne akcje podejmowane przez pojedyncze kraje z racji dostępności większych środków i jednolitości celu¹⁰⁸. Jeśliby dzięki wprowadzeniu unii walutowej wzrosła stabilność sytuacji ekonomicznej w państwach członkowskich i ich bezpośrednim sąsiedztwie, mogłoby to także pozwolić na utrzymywanie mniejszych rezerw walutowych, stabilniejsze bowiem otoczenie gospodarcze (np. warunki eksportu czy importu) i polityczne pozwala na utrzymywanie niższych rezerw, niż to ma miejsce w wypadku, gdy środowisko gospodarcze czy polityczne jest mniej stabilne i mniej przewidywalne¹⁰⁹.

Zasygnalizowane korzyści, na których osiągnięcie ma pozwolić utworzenie unii walutowej, dotyczą głównie mikroekonomii. Ustanowienie unii walutowej pociąga za sobą także bardzo znamienne konsekwencje dotyczące płaszczyzny makroekonomicznej, uważane za koszty przystąpienia do unii walutowej. Mówiąc najogólniej, wynikają one ze znacznego ograniczenia swobody w prowadzeniu polityki gospodarczej państwa. Implikacje tego faktu sytuują się nie tylko w sferze gospodarczej, ale także politycznej i zostaną zaprezentowane w rozdziale trzecim.

Przedstawione względy stanowiły na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku podłoże dążeń państw EWG do zacieśnienia współpracy walutowej. W deklaracji Komisji Europejskiej wydanej z okazji osiągnięcia 1 lipca 1968 roku unii celnej przez kraje Wspólnot stwierdzono: „[...] musimy poczynić postępy w sferze unii walutowej, najpierw przez harmonizację polityk monetarnych

¹⁰⁸ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 397–398. Na temat korzyści i kosztów płynących z utworzenia unii walutowej: P. De Grauwe: *Economics of monetary union*. Oxford 2000, s. 5–93; H.M. Kaufmann: *European economic and monetary union: Prospects and pitfalls – is EMU premature?* In: *The European Union in a changing world. A selection of conference papers, Brussels 19–20 September 1996*. Luxembourg 1998, s. 166–173; R.A. Mundell: *European monetary union and the international monetary system*. In: *The international system between new integration and neo-protectionism*. Eds. M. Baldassarri, C. Imbriani, D. Salvatore. Basingstoke–London–New York 1996, s. 94–95; S.S. Rehman: *The path to European economic and monetary union*. Boston–Dordrecht–London 1997, s. 245–278; D. Gros, N. Thygesen: *European monetary integration. From the European Monetary System to European monetary union*. London–New York 1995, s. 229–262; P. Bożyk, J. Misala: *Integracja ekonomiczna*. Warszawa 2003, s. 167–174.

¹⁰⁹ R. Triffin: *Excerpts from „Gold and Dollar Crisis”*. In: *World monetary reform. Plans and issues*. Ed. H. Grubel. Stanford 1963, s. 18.

sześciu Państw Członkowskich, a później przez stworzenie pomiędzy nimi stopnia solidarności walutowej, która etapami doprowadzi do [...] wspólnej waluty zastępującej stare waluty narodowe”¹¹⁰. Oficjalnie, wola krajów EWG utworzenia unii gospodarczej i walutowej została wyrażona na szczycie szefów państw i rządów w Hadze w dniach 1–2 grudnia 1969 roku. Spośród przedstawionych w tamtym okresie propozycji dotyczących tej płaszczyzny integracji największe znaczenie miał projekt stworzenia do roku 1980 unii walutowej oparty na raporcie Wernera z 1970 roku. Jednak zanim raport ten został opracowany i przedłożony, przygotowane i zaprezentowane zostały także inne projekty dotyczące współpracy państw EWG w dziedzinie monetarnej.

Pierwszym z nich było przedstawione 12 lutego 1969 roku „Memorandum Komisji w sprawie koordynacji polityki gospodarczej i współpracy w sprawach walutowych w ramach Wspólnoty”¹¹¹ (zwane pierwszym planem R. Barre’a¹¹²). Jego głównym celem była koordynacja polityki gospodarczej i współpraca monetarna państw członkowskich EWG. Cele te miały zostać osiągnięte przez:

- 1) umożliwienie korzystania z natychmiastowej, automatycznej i nieuwarunkowanej krótkoterminowej pomocy kredytowej przez państwa mające trudności w zrównoważeniu bilansu płatniczego;

- 2) stworzenie możliwości korzystania z uwarunkowanej średnio-terminowej pomocy kredytowej przez kraje mające trwałe trudności z niezrównoważonym bilansem płatniczym;

- 3) porozumienie państw członkowskich dotyczące przyszłych stóp wzrostu;

- 4) konsultacje państw EWG dotyczących koordynacji ich średnio-okresowych planów gospodarczych.

Na spotkaniu ministrów finansów krajów EWG w styczniu 1970 roku podjęto decyzję o wprowadzeniu w życie części postulatów zgłoszonych w planie Barre’a, druga ich część zaś miała być przedmiotem dalszych dyskusji i studiów. W ramach tego porozumienia uzgodniono¹¹³:

- 1) banki centralne państw EWG zostały upoważnione do ustanowienia krótkoterminowych planów pomocy finansowej, która za-

¹¹⁰ *Declaration by the European Commission on the occasion of the achievement of the customs union on 1 July 1968*. In: *European integration...*, s. 70.

¹¹¹ *Mémorandum de la Commission au Conseil sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté (Présenté le 12 février 1969)*. „Supplément au Bulletin 1969, no 3 des Communautés européennes”.

¹¹² K. Zabielski: *Finanse...*, s. 115.

¹¹³ P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 36–37; K. Zabielski: *Finanse...*, s. 117–118.

pewniałyby nie uwarunkowane kredyty krótkoterminowe, a także uwarunkowaną krótkoterminową pomoc finansową;

2) zagadnienie średnioterminowej pomocy finansowej miało być przedmiotem dalszych badań Komisji EWG;

3) osiągnięto porozumienie co do okresowych spotkań, na których przedstawiciele państw EWG omawialiby kwestie związane z krótko-okresową polityką gospodarczą.

W kontekście propozycji pogłębiania integracji walutowej w ramach EWG w końcu lat sześćdziesiątych i na początku siedemdziesiątych minionego stulecia należy wspomnieć o istotnym dla tego zagadnienia sporze pomiędzy „monetarystami” i „ekonomistami”. Znaczenie tego sporu dla kwestii integracji walutowej w EWG polega na tym, że obydwie strony prezentowały odmienne stanowiska w podejściu do tej integracji. Reprezentanci orientacji zwanej „monetarystyczną” (Francja, Belgia, Luksemburg) byli zwolennikami rozpoczęcia integracji walutowej od działań polegających przede wszystkim na zawężaniu wahań kursów walutowych i stworzeniu mechanizmów umożliwiających uzyskiwanie jak najsłabiej uwarunkowanej, krótko- i średnioterminowej pomocy kredytowej. Wskazywali także na potrzebę wzmacniania „osobowości walutowej” EWG na arenie międzynarodowej. „Prawdopodobnie woleliby również przenieść ciężar dostosowań na kraje posiadające nadwyżkę w bilansie płatniczym i w ten sposób postawić je przed wyborem albo finansowania deficytów innych lub zgody na wyższą stopę inflacji”¹¹⁴. Z kolei „ekonomiści” – reprezentowani przez RFN i Holandię – uważali, że proces integracji walutowej w EWG powinien być zapoczątkowany ściślejszą koordynacją polityk gospodarczych państw EWG. Spodziewali się przy tym, że efekt takiej koordynacji byłby bliski ich preferencjom. „Naprawdę »ekonomiści« zakładali zbliżenie stóp inflacji innych państw do ich stóp inflacji”¹¹⁵. Osiągnięcie ściślejszej integracji w sferze walutowej miało w opinii „ekonomistów” być zwieńczeniem procesu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich EWG. „W istocie spór był sporem *par excellence* politycznym i odzwierciedlał głębokie przeciwieństwa interesów”¹¹⁶.

¹¹⁴ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia europejska*. Przeł. B. Gontar. Łódź 1998, s. 186–187.

¹¹⁵ Ibidem, s. 187.

¹¹⁶ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej...*, s. 21. Na temat dyskusji pomiędzy „ekonomistami” i „monetarystami” także m.in. M. Kaelberer: *Money and power in Europe...*, s. 109–113; D. Gros, N. Thygesen: *European monetary...*, s. 14.

Wyrazem poglądów „ekonomistów” był plan ówczesnego ministra gospodarki RFN – K. Schillera¹¹⁷. Zgodnie z tym planem unia gospodarcza i walutowa miała być osiągnięta w czterech etapach:

1. Pierwszy etap tworzenia unii gospodarczej i walutowej, zdaniem K. Schillera, powinien zostać prawie w całości poświęcony na stworzenie podstaw koordynacji gospodarczych polityk państw EWG. Autor planu miał tutaj na myśli osiągnięcie porozumienia co do średnioterminowych celów gospodarczych, które byłyby kontrolowane przez Komitet Średniookresowej Polityki Gospodarczej. W związku z tym Komisja EWG miałaby wydawać rządowi krajów Wspólnoty zalecenia, w których zawarte byłyby środki, jakie należałoby wdrożyć w przypadku, gdyby cele gospodarcze nie zostały osiągnięte.

W płaszczyźnie monetarnej, w pierwszym etapie dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej omawiany plan przewidywał konsultacje krajów EWG oraz ustanowienie średnioterminowych kredytów związanych z wymaganiami w zakresie koordynacji polityki gospodarczej. Koordynacja dotyczyłaby także – pod egidą Rady Ministrów EWG oraz prezesów banków centralnych – stóp procentowych.

Wreszcie w planie proponowano także stopniową liberalizację na rynkach kapitałowych państw „szóstki”.

2. W drugim etapie – w myśl planu K. Schillera – jako zasadniczy cel proponowano, na podstawie osiągniętej już koordynacji polityk gospodarczych krajów EWG, osiągnięcie bardziej równomiernego wzrostu gospodarczego. Rada Ministrów formułowałaby zalecenia, które zawierałyby podstawowe wskaźniki polityki budżetowej oraz podejmowała ważniejsze decyzje dotyczące polityki gospodarczej. Jednocześnie zacieśniono by współpracę na forum Komitetu Prezesów Banków Centralnych i Komitetu Walutowego. Plan przewidywał także, że do roku około 1974–1975 pomiędzy państwami członkowskimi nie powinny występować znaczące nierównowagi bilansów płatniczych.

3. W trzeciej fazie proponowano podjęcie działań o charakterze ponadnarodowym, m.in. powołanie organu, który większością głosów decydowałby we wszystkich istotnych kwestiach związanych z gospodarką czy finansami. W tym celu podjęto by następujące kroki: ustanowienie systemu bankowości centralnej o strukturze federalnej, opartego na modelu USA; redukcja dopuszczalnego pasma wahań kursów walut państw członkowskich; niemożność zmiany kursów

¹¹⁷ P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 38–40.

walut krajów członkowskich – z wyjątkiem sytuacji, gdy inne państwa wyrażą na to zgodę kwalifikowaną większością głosów; rozszerzenie zakresu średnioterminowej pomocy finansowej dla krajów mających trudności z nierównowagą bilansu płatniczego; utworzenie Europejskiego Funduszu Rezerw, do którego stopniowo przekazywane byłyby narodowe rezerwy dewizowe.

4. W czwartym – ostatnim etapie – wszystkie uprawnienia w dziedzinie gospodarczej, finansowej czy walutowej przekazane zostałyby ponadnarodowemu organowi Wspólnoty. Komitet Prezesów Banków Centralnych stałby się radą Europejskiego Banku Centralnego, w której decyzje zapadałyby większością głosów. Na końcu wprowadzono by jedną europejską jednostkę walutową.

4 marca 1970 roku R. Barre przedstawił swój drugi plan¹¹⁸ dojścia państw EWG do unii gospodarczej i walutowej, reprezentujący stanowisko Komisji EWG oraz „monetarystów”. Zgodnie z tym planem, EWG miała stać się strefą, w której funkcjonowałyby swobodny przepływ towarów, usług i czynników produkcji. W odniesieniu do polityki walutowej w planie położono nacisk przede wszystkim na dwie kwestie. Po pierwsze, odrzucono koncepcję płynnych kursów walutowych, przeszkadzałyby one bowiem w osiągnięciu przewidywanej zbieżności gospodarek państw EWG, stworzeniu rynku kapitałowego oraz miałyby negatywny wpływ psychologiczny na Wspólnotę. Po drugie, podkreślona została rola, jaką Wspólnota powinna odegrać w dziedzinie międzynarodowych stosunków walutowych. Zwracano uwagę na to, aby EWG pilnie wypracowała jednolite stanowisko i „osobowość” w sferze walutowej.

Drugi plan R. Barre’a zakładał trzy etapy zacieśniania współpracy walutowej w ramach EWG:

1. W pierwszym etapie (lata 1970–1971) proponowano utworzenie mechanizmu finansowej pomocy średnioterminowej. Do końca 1970 roku powinien zostać przyjęty średnioterminowy plan gospodarczy, a polityki gospodarcze krajów EWG powinny być lepiej koordynowane, włącznie ze średnioterminową polityką budżetową, z corocznymi spotkaniami ministrów finansów państw „szóstki”. Powinno się także czynić starania w kierunku harmonizacji stawek podatku VAT, regulacji dotyczących przepływów kapitału oraz polityki kredytowej w ramach Wspólnoty. Wspólnota powinna także wypracować jedno-

¹¹⁸ *Communication de la Commission au Conseil au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire*. „Supplément au Bulletin 1970, no 3 des Communautés européennes”.

znaczące stanowisko w odniesieniu do walutowych stosunków zewnętrznych, w tym także w kwestii wahań kursów pomiędzy walutami państw EWG a walutami krajów trzecich.

2. W drugim etapie (przewidywanym na lata 1972–1975) ogólne zalecenia dotyczące polityki gospodarczej powinny znaleźć się w gestii Wspólnoty. Powinny zostać zharmonizowane polityka budżetowa i fiskalna, zwłaszcza stawki podatku VAT; główne założenia polityki gospodarczej, zgodnie z sugestiami tego planu, powinny być regularnie konsultowane przez Wspólnotę z partnerami społecznymi; postulowano też ograniczenie maksymalnego zakresu wahań kursów walut do 1% oraz utworzenie wspólnego rynku kapitałowego.

3. O tym, czy etap ten powinien rozpocząć się w roku 1976, czy w roku 1978, miałyby zdecydować Rada, biorąc pod uwagę ocenę sytuacji dokonaną przez Komisję w roku 1975. W tej fazie organy Wspólnoty powinny zostać wyposażone we wszystkie uprawnienia, jakich wymaga unia gospodarcza i walutowa; powinna zostać powołana rada prezesów banków centralnych w celu ustanowienia wspólnego systemu banków centralnych; powinien zostać ustanowiony Europejski Fundusz Rezerw, któremu stopniowo byłyby przekazywane rezerwy walutowe państw członkowskich i który podlegałby nadzorowi sprawowanemu przez prezesów banków centralnych; powinny w dwóch etapach zostać zlikwidowane dopuszczalne marginesy wahań kursów walut państw EWG; powinny zostać ustanowione stałe kursy pomiędzy tymi walutami oraz powinna zostać wprowadzona swoboda przepływu kapitału w ramach EWG. Spełnienie tych wytycznych miało stworzyć warunki wprowadzenia wspólnej waluty europejskiej.

Jak wspomniano, dokumentem o największej wadze był plan wprowadzenia unii gospodarczej i walutowej oparty na raporcie Wernera¹¹⁹ (przygotowanym przez komitet pracujący pod przewodnictwem ówczesnego premiera i ministra finansów Luksemburga Pierre'a Wernera¹²⁰). Został on przygotowany na mocy wytycznych Rady Europejskiej zebranej na spotkaniu w Hadze w dniach 1–2 grud-

¹¹⁹ *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community – „Werner Report” (definitive text)*. „Supplement to Bulletin 1970, No 11 of the European Communities”, s. 7–29.

¹²⁰ Poza tym w składzie komitetu znaleźli się przewodniczący Komitetu Gubernatorów Banków Centralnych, Komitetu Walutowego, Komitetu Krótko- i Średniookresowej Polityki Gospodarczej, Komitetu Polityki Budżetowej oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej. A. Bloomfield: *The historical setting...*, s. 11.

nia 1969 roku (punkt 8)¹²¹ oraz na podstawie decyzji Rady Ministrów z 6 marca 1970 roku¹²². Zdaniem byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej W. Hallsteina, raport Wernera był w swoim czasie „najważniejszym dokumentem integracji europejskiej od czasu traktatu rzymskiego”¹²³. W tamtym czasie P. Werner pisał: „[...] proces, który został zapoczątkowany, ma na celu polityczną unifikację Europy. To prawda, że nie osiągniemy europejskiej konfederacji czy federacji jutro. Ale aby dotrzeć do tego ostatecznego celu, musimy najpierw zrobić krok i utworzyć unię gospodarczą i walutową”¹²⁴. Pierwotna wersja raportu została przedstawiona Radzie Ministrów w maju 1970 roku, natomiast ostateczna – 8 października 1970 roku.

W raporcie zakładano osiągnięcie wspomnianego celu do końca dekady lat siedemdziesiątych XX wieku. Jak stwierdzano, powołanie unii gospodarczej i walutowej oznaczałoby powstanie obszaru, na którym towary, usługi ludzie i kapitał mogłyby swobodnie cyrkulować. Osiągnięcie takiego stanu rzeczy miałoby, według autorów raportu, pozwolić na wzrost dobrobytu w krajach Wspólnot oraz przyczynić się do wzmocnienia wkładu Wspólnot w równowagę gospodarczą i walutową w skali globalnej.

Zgodnie z raportem, unia walutowa oznaczałaby całkowitą i nieodwracalną wymienialność walut, eliminację granic dopuszczalnych wahań kursów walut, nieodwoływalne usztywnienie kursów oraz całkowitą liberalizację przepływu kapitału. Mogłoby temu towarzyszyć zachowanie walut narodowych państw członkowskich lub też wprowadzenie jednej waluty wspólnotowej. Jak stwierdzano, z „technicznego punktu widzenia” wybór pomiędzy tymi dwoma rozwiązaniami może wydawać się bezprzedmiotowy, ale względy psychologiczne i polityczne przemawiają za przyjęciem jednej wspólnej waluty, która podkreśli nieodwracalność tego przedsięwzięcia.

W raporcie wskazywano, że aby zapewnić spójność w ramach unii gospodarczej i walutowej, bardzo ważną kwestią będzie „transfer odpo-

¹²¹ *Integral Text of the Final Communiqué of the Conference of the Heads of State or Government on 1 and 2 December 1969 at the Hague*. „Supplement to Bulletin 1970, No 11 of the European Communities”, Annex 1, s. 31–34.

¹²² *Decision of the Council of 6 March 1970 Regarding the Procedure in the Matter of Economic and Monetary Cooperation*. „Supplement to Bulletin 1970, No 11 of the European Communities”, Annex 2, s. 35.

¹²³ W. Hallstein: *Die Europäische Gemeinschaft*. Düsseldorf 1973, s. 148. Cyt. za: M. Kaelberer: *Money and power in Europe...*, s. 105.

¹²⁴ P. Werner: *Floating and monetary union – without monetary union there is no political integration*. „Intereconomics” 1971, No 6 (8), s. 15. Cyt. za: W.F.V. Vanthoor: *European monetary union...*, s. 76.

wiedzialności z poziomu narodowego na poziom Wspólnoty”. Stwierdzano, że średnioterminowe cele w ramach prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie polityki gospodarczej powinny być spójne pomiędzy sobą oraz z celami wspólnego rynku i ustalane na poziomie wspólnotowym. Na tym szczeblu powinny być także podejmowane ogólne decyzje dotyczące krótkoterminowej polityki gospodarczej. Za konieczne uznano także centralizację zasadniczych decyzji w zakresie polityki monetarnej (w takich kwestiach jak poziom stóp procentowych, interwencje na rynkach zagranicznych, zarządzanie rezerwami, ustalanie kursu waluty w stosunku do walut krajów trzecich) oraz zapewnienie reprezentacji Wspólnoty w stosunkach walutowych i gospodarczych z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Autorzy raportu przypisywali dużą rolę, jeśli idzie o wywieranie wpływu na gospodarkę Wspólnoty, polityce budżetowej – budżet wspólnotowy będzie miał szczególne znaczenie na początku ostatniej fazy tworzenia unii – chociaż zauważali, że obecnie jego ekonomiczna ranga jest mała w porównaniu do budżetów narodowych. Wskazywano także na potrzebę harmonizacji w zakresie polityki fiskalnej. Zwracano także uwagę na to, że spójność w ramach unii gospodarczej i walutowej będzie lepiej zabezpieczona wtedy, kiedy cele w ramach prowadzonych polityk będą konsultowane z partnerami społecznymi. W tym celu postulowano stworzenie odpowiedniego mechanizmu takich konsultacji.

Biorąc pod uwagę konieczność przeprowadzenia zasygnalizowanych zmian, autorzy raportu podkreślali konieczność wprowadzenia odpowiednich reform instytucjonalnych we Wspólnotach mających na celu wzmocnienie współpracy politycznej. Jak stwierdzano, „unia gospodarcza i walutowa jawi się jako drożdże dla rozwoju [ang. appears as a leaven for the development] unii politycznej, bez której w dłuższej perspektywie nie może funkcjonować”¹²⁵. Szczegółowych propozycji reform instytucjonalnych związanych z wprowadzeniem unii gospodarczej i walutowej raport jednak nie zawierał. Zamieszczono w nim tylko kilka uwag ogólnych. Zgodnie z nimi decyzje dotyczące polityki gospodarczej powinny być podejmowane niezależnie, zgodnie z interesem Wspólnoty. Decyzje podejmowane na poziomie wspólnotowym powinny móc oddziaływać na narodowe polityki budżetowe, szczególnie jeśli chodzi o równowagę budżetową i sposoby finansowania deficytu czy wykorzystywania nadwyżki. Podkreślano także to, że transferowi władzy z poziomu narodowego na poziom wspólnotowy

¹²⁵ *Report to the Council...*, s. 12.

powinno towarzyszyć przekazywanie odpowiedzialności parlamentarnej na poziom wspólnotowy. Organem, który powinien stać się głównym podmiotem odpowiedzialnym politycznie za decyzje dotyczące prowadzonej polityki gospodarczej, miałyby być Parlament Europejski. W związku z tym w raporcie wskazano także na potrzebę zwołania konferencji międzyrządowej i wprowadzenia na podstawie art. 236 Traktatu ustanawiającego EWG odpowiednich modyfikacji tego traktatu.

Zdaniem twórców raportu, dochodzenie do unii gospodarczej i walutowej powinno odbywać się stopniowo, a podejmowane działania powinny być współzależne i nawzajem wzmacniać się. Raport zawierał także listę kroków, jakie powinny zostać podjęte w pierwszym etapie tworzenia unii, który powinien trwać trzy lata. Najistotniejszym zadaniem miało być wzmocnienie koordynacji i wymiany informacji dotyczących polityk gospodarczych państw Wspólnot. Koordynacja ta miała opierać się na przynajmniej trzech spotkaniach, w czasie których miano dokonywać przeglądu sytuacji gospodarczej w krajach Wspólnot i na tej podstawie podejmować odpowiednie decyzje. Autorzy raportu wskazywali, że przeglądy te powinny odbywać się w stałych terminach, i proponowali, aby było to wiosną, na krótko przed połową roku, oraz jesienią. Oprócz tego przewidywano możliwość zwoływania tego typu spotkań *ad hoc*.

W czasie pierwszego etapu tworzenia unii gospodarczej i walutowej głównym organem podejmującym decyzje w zakresie polityki gospodarczej miała być Rada. Miała ona ustalać cele polityki gospodarczej w średnim terminie oraz w ich ramach opracowywać roczne programy. W zebraniach Rady mieli uczestniczyć także członkowie Komisji oraz Komitetu Prezesów Banków Centralnych. W związku ze wspomnianą koordynacją i harmonizacją polityk budżetowych, stosownie do sytuacji gospodarczej, państwom członkowskim miały być udzielane wskazówki dotyczące prowadzonej przez nie polityki budżetowej. Akcentowano także potrzebę podjęcia działań mających na celu wyrównywanie stawek podatków pośrednich (VAT, akcyza). W odniesieniu do podatków bezpośrednich, zwracano uwagę na konieczność standaryzacji pewnych rodzajów podatków, które w sposób bezpośredni wpływają na przepływ kapitału. Inne działania, jakie miano podjąć w pierwszym etapie tworzenia unii gospodarczej i walutowej, to m.in. likwidacja barier w przepływie kapitału, koordynacja polityki monetarnej i kredytowej (w tym celu przewidywano konsultacje na forum Komitetu Prezesów Banków Centralnych), intensyfikacja współpracy w dziedzinie prowadzenia zewnętrznej polityki walutowej. Zgod-

nie z propozycjami autorów omawianego dokumentu, pierwszy etap tworzenia unii gospodarczej i walutowej powinien rozpocząć się 1 stycznia 1971 roku i miał trwać trzy lata.

Jak widać, zapisy zawarte w raporcie Wernera były stosunkowo ogólne i nieprecyzyjne. Należy zgodzić się z K. Lutkowskim, który pisał, że jest to dokument „sformułowany na tyle mgliście i ogólnikowo, aby był do zaakceptowania przez wszystkich partnerów”¹²⁶. Raport jest uważany także za próbę osiągnięcia kompromisu pomiędzy wspomnianymi wcześniej dwoma stanowiskami wyrażającymi odmienne poglądy na kwestię kolejności działań mających doprowadzić do utworzenia unii gospodarczej i walutowej – „ekonomistów” i „monetarystów”¹²⁷.

W marcu 1971 roku Rada Ministrów państw EWG¹²⁸ zaakceptowała założenia raportu przygotowanego przez P. Wernera oraz „wyraziła polityczną wolę utworzenia unii gospodarczej i walutowej do końca dekad”. W wyniku tego procesu EWG miała:

- stanowić obszar, w którego ramach ludzie, towary, usługi i kapitał cyrkulują swobodnie;
- stanowić jednolity obszar walutowy, charakteryzujący się pełną wymienialnością walut, eliminacją wahań kursów walut oraz trwałym ich usztywnieniem, co miało stanowić warunki utworzenia jednej waluty, włącznie z utworzeniem przez Wspólnotę banku centralnego;
- posiadać taki zakres władzy i odpowiedzialności w sferach gospodarczej i walutowej, aby umożliwić instytucjom EWG kierowanie unią; władza i odpowiedzialność miały być rozdzielone pomiędzy organy EWG i państwa członkowskie w taki sposób, aby zapewnić konieczny stopień spójności i efektywności funkcjonowania unii; ponadto polityki Wspólnot prowadzone w ramach unii gospodarczej i walutowej miały być przedmiotem debaty i kontroli Parlamentu Europejskiego.

Aby osiągnąć te cele, określone zostały działania, które miały zostać podjęte w pierwszym etapie dochodzenia do unii. Przewidywano

¹²⁶ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej...*, s. 17. Identyčzną opinię prezentuje K. Zabielski: „Plan Wernera był na tyle ogólnym, że mógł zadowolić wszystkich”. K. Zabielski: *Finanse...*, s. 120.

¹²⁷ P. Coffey, J.R. Presley: *European monetary...*, s. 49–58; A. Nowak-Far: *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*. Warszawa 2001, s. 20–24.

¹²⁸ *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States of 22 March 1971 on the attainment by stages of economic and monetary union in the Community*. Compendium of Community Monetary Texts. Luxembourg 1979 s. 25–29; L. Oręziak: *Integracja walutowa...*, s. 56–57.

więc wzmocnienie procedur konsultacji w celu lepszej koordynacji krótkoterminowych polityk gospodarczych, harmonizację systemów podatkowych, liberalizację przepływu kapitału, wzmocnienie koordynacji polityki monetarnej i kredytowej, stopniowe zawężanie zakresu wahań pomiędzy kursami walut państw członkowskich, utworzenie Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej¹²⁹ oraz uruchomienie mechanizmu średnioterminowej pomocy finansowej.

Jak wiadomo, przedstawionych tu planów nie udało się krajom EWG zrealizować. Można wskazać kilka przyczyn niepowodzenia planów stworzenia unii walutowej w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Piszący swoje słowa jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku S.E. Rolfe i J. Burtle, chociaż nie wykluczali powstania zgodnie z projektem P. Wernera unii walutowej w Europie („bardziej niemożliwe rzeczy się zdarzały”), to jednak uważali za bardziej realistyczne, że działania w kierunku utworzenia takiej unii były z góry skazane na niepowodzenie dlatego, że były oparte na „myśleniu życzeniowym” (ang. wishful thinking). Podkreślano korzyści płynące z unifikacji bez zwrócenia należytej uwagi na koszty, jakie by ona za sobą pociągnęła. Zdaniem tych autorów, było to konsekwencją zbyt małego postępu na drodze unifikacji¹³⁰. W opinii takich autorów jak K. Michałowska-Gorywoda, A. Kławe, Z. Zimny, projekt utworzenia unii walutowej na podstawie raportu Wernera był „mało realny” i „oparty na pozornym kompromisie”. Autorzy ci wskazują¹³¹ na brak ostatecznego porozumienia w sprawie wielkości (środki były za małe w stosunku do potrzeb) i warunków uzyskiwania krótko- i średnioterminowych funduszy mających służyć finansowaniu przejściowych deficytów bilansu płatniczego (kraje uważane za potencjalnie „deficytowe” domagały się „bezwarunkowego” przydziału środków, kraje zaś potencjalnie „nadwyżkowe” chciały uzależnić ich przyznawanie od prowadzenia takiej polityki gospodarczej, która pozwoliłaby na przywrócenie równowagi płatniczej).

Nie osiągnięto także porozumienia co do koordynacji polityki gospodarczej tak, aby zróżnicowane wskaźniki ekonomiczne w poszczególnych krajach nie wpływały negatywnie na równowagę bilansu

¹²⁹ Europejski Fundusz Współpracy Walutowej został utworzony 3 kwietnia 1973 r.: *Regulation (EEC) No 907/73 of the Council of 3 April 1973 establishing a European Monetary Cooperation Fund*. „Official Journal”, 5 April 1973, L 89. W aneksie tego rozporządzenia znajduje się Statut Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej.

¹³⁰ S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel...*, s. 129.

¹³¹ K. Michałowska-Gorywoda, A. Kławe, Z. Zimny: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Założenia...*, s. 218–219.

płatniczego. W krajach mających deficyt najczęściej oznaczałoby to konieczność prowadzenia polityki deflacyjnej, skutkującej wyższą stopą bezrobocia, co dla rządzących byłoby bardzo kosztowne pod względem politycznym. Brak takiej koordynacji utrudniał z kolei realizację zamierzeń dotyczących ograniczenia niestabilności kursów walut krajów EWG¹³². Trudności w prowadzeniu takiej polityki gospodarczej, aby w całej EWG najważniejsze wskaźniki makroekonomiczne kształtowały się na zbliżonym poziomie, potęgowały dodatkowo takie okoliczności, jak perturbacje w międzynarodowym systemie walutowym z początku lat siedemdziesiątych XX wieku (zaburzenia te z jednej strony były przesłanką koncepcji zacieśniania współpracy walutowej w EWG, z drugiej zaś okazały się jedną z najistotniejszych przyczyn niepowodzenia tych planów) oraz gwałtowny wzrost cen ropy naftowej, związany z kolejną odsłoną konfliktu bliskowschodniego, który z kolei pociągnął za sobą kryzys gospodarczy w krajach EWG. Co więcej, stopa inflacji czy bezrobocia oraz stan bilansu płatniczego w poszczególnych krajach Wspólnoty były wyraźnie zróżnicowane. W efekcie, poszczególne kraje EWG „zachowywały się jak odrębne jednostki polityczne”¹³³ i nie były skłonne w latach siedemdziesiątych do rezygnacji z takiego instrumentu polityki gospodarczej, jakim jest polityka kursu walutowego, ani tym bardziej do podporządkowywania działań w zakresie wewnętrznej polityki gospodarczej równowadze zewnętrznej. Jak stwierdza B. Balassa, w obliczu kryzysu „interesy narodowe przeważały”¹³⁴; „[...] walutowe zamieszanie lat siedemdziesiątych doprowadziło do tego, że trudno było uzyskać dla niego [to znaczy dla raportu Wernera – T.K.] odpowiednie poparcie polityczne”¹³⁵. Opinię, iż wspólna waluta powinna być końcowym wynikiem wspólnej polityki gospodarczej i monetarnej, a nie początkiem takiego procesu, wyraża także G. Bell. Dlatego najpierw powinno zostać osiągnięte porozumienie co do harmonizacji takich wskaźników ekonomicznych, jak stopa wzrostu gospodarczego, stan równowagi płatniczej czy poziom stóp procentowych. Działania mające na celu ustanowienie wspólnej waluty przed pełnym zintegrowaniem polityk gospodarczych autor ten określa mianem „stawiania karety przed ko-
niem”¹³⁶.

¹³² L. Oręziak: *Integracja walutowa...*, s. 59.

¹³³ D. Gros, N. Thygesen: *European monetary...*, s. 15; L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 56.

¹³⁴ B. Balassa: *Introduction: The common market experience*. In: *European economic integration*. Ed. B. Balassa. Amsterdam 1975, s. xi.

¹³⁵ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 403–404.

¹³⁶ G. Bell: *The euro-dollar market...*, s. 94.

Ponadto, jak zauważa L. Oręziak¹³⁷, proces budowy unii walutowej w latach siedemdziesiątych XX wieku rozpoczął się bez odpowiednich podstaw prawnych. Państwa EWG nie zawarły żadnego traktatu, którego postanowienia zawierające zapisy o utworzeniu unii walutowej, analogicznie jak w przypadku Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w 1992 roku w Maastricht, byłyby wiążące dla krajów członkowskich. Wreszcie autorka ta wskazuje¹³⁸, jako na przyczynę niepowodzenia w tworzeniu unii walutowej, na fakt, iż plan Wernera przewidywał centralizację polityki budżetowej. Wydaje się, że abstrahując nawet od wspomnianych trudności gospodarczych państw EWG z lat siedemdziesiątych, byłoby to ograniczeniem suwerenności poszczególnych krajów uczestniczących w omawianym przedsięwzięciu, na który to krok państwa te nie były gotowe. Wszak nawet postanowienia, na których opiera się obecna, doszła do skutku unia walutowa, nie mówią nic o centralizacji czy uwspólnotowaniu polityki budżetowej.

Kwestia ograniczenia suwerenności, sygnalizowana już w odniesieniu do zapisów traktatu EWG, miała istotne znaczenie także w przypadku niepowodzenia realizacji planu wprowadzenia unii walutowej na podstawie raportu Wernera. Jak zauważa A. Bloomfield, „ponadnarodowe aspekty raportu Wernera były nie do zaakceptowania”¹³⁹ dla Francji. Takie stanowisko tego kraju znalazło swój odzwierciedlenie w raporcie Komisji Europejskiej skierowanym do Rady 30 października 1970 roku, w którym to raporcie Komisja stwierdziła, że niemożliwe jest określenie z góry kwestii podziału władzy pomiędzy instytucje Wspólnoty i kraje członkowskie¹⁴⁰.

Jedynym istotnym osiągnięciem w sferze integracji walutowej EWG w latach siedemdziesiątych minionego stulecia był system mający na celu zmniejszenie wahań kursów walut i osiągnięcie większej stabilności walutowej.

Aby ustabilizować opierający się na zasadach określonych w 1944 roku w Bretton Woods rozchwiany międzynarodowy system walutowy, 18 grudnia 1971 roku w Waszyngtonie ministrowie finansów Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Japonii, RFN, Kanady, Francji, Belgii, Holandii, Szwajcarii i Włoch zawarli tzw. umowę waszyngtońską (Smithsonian Agreement)¹⁴¹. Zostały w niej określone m.in. nowe

¹³⁷ L. Oręziak: *Euro. Nowy pieniądz*. Warszawa 1999, s. 17.

¹³⁸ Ibidem, s. 17–18.

¹³⁹ A. Bloomfield: *The historical setting...*, s. 13–14.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Zmiany parytetów walut 10 krajów w stosunku do złota i dolara USA, nowe kursy centralne w stosunku do dolara oraz dopuszczalne granice ich wahań w stosunku

parytety między głównymi walutami a dolarem USA, rozszerzono także zakres wahań rynkowych kursów innych walut wokół ich kursów centralnych do dolara USA z $\pm 1\%$ do $\pm 2,25\%$ (zdewaluowany został także dolar USA – z 35 USD na 38 USD za uncję złota). Tym samym wzajemne kursy walut państw EWG mogły ulegać odchyleniom o 4,5%. Przed porozumieniem z grudnia 1971 roku dopuszczalny poziom odchylenia walut EWG wynosił wobec dolara $\pm 0,75\%$, czyli łącznie $\pm 1,5\%$. Takie rozszerzenie zakresu dopuszczalnych wahań zostało przez państwa EWG uznane za zbyt duże i dlatego też 21 marca 1972 roku decyzją Rady¹⁴² kraje te postanowiły, że kursy rynkowe między walutami krajów EWG mogą zmieniać się o $\pm 1,125\%$ (łącznie o 2,25%) w stosunku do kursów parytetowych. Ta marża wahań określona została mianem „węża”. Dopuszczalną marżę wahań kursów walut europejskich wobec dolara USA ($\pm 2,25\%$, razem 4,5%) nazwano z kolei „tunelem”. Tym samym powstał system „węża w tunelu”. Jednak już w marcu 1973 roku, wobec decyzji krajów zachodnioeuropejskich o upłynnieniu ich walut w stosunku do dolara USA, „wąż wyszedł z tunelu”. Ten system stabilizowania kursów walut państw EWG nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Skład członkowski walut uczestniczących w systemie często się zmieniał (z 10 walut, które włączono do „węża”, do zakończenia jego funkcjonowania pozostało tylko 5¹⁴³); dokonano także wielu zmian parytetów walut uczestniczących w mechanizmie „węża”¹⁴⁴.

do dolara zob.: S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel...*, s. 108. Szerzej na temat porozumienia z 18 grudnia 1971 r. m.in.: E. Drabowski: *Kryzys systemu walutowego w kapitalizmie*. Warszawa 1975; W.J. Ethier: *Modern international economics*. New York–London 1988, s. 464–467; G.M. Meier: *Problems of a world...*

¹⁴² *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States of 21 March 1972 on the application of the Resolution of 22 March 1971 on the attainment by stages of economic and monetary union in the Community*. Compendium of Community..., s. 30–32.

¹⁴³ P. Żukowski: *Euro – świat, Europa, Polska*. Warszawa 2002, s. 76.

¹⁴⁴ B. Eichengreen: *Globalizing capital...*, s. 152–160; A. Komar: *Europejska unia walutowa*. Warszawa 1993, s. 24–25; P. Bernholz: *The Bundesbank and the process of European monetary integration*. In: *Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. Deutsche Bundesbank. Oxford 1998, s. 750–754; D. Gros, N. Thygesen: *European monetary...*, s. 15–24; A. Nowak-Far: *Unia Gospodarcza...*, s. 25–33.

3.3. Europejski System Walutowy

Kolejnym przedsięwzięciem na polu współpracy i integracji walutowej państw EWG (Unii Europejskiej) był Europejski System Walutowy. Propozycję jego utworzenia wysunął w 1977 roku ówczesny przewodniczący Komisji Wspólnot R. Jenkins. Zasady funkcjonowania tego mechanizmu współpracy zostały zaakceptowane na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 4–5 grudnia 1978 roku¹⁴⁵, a ESW rozpoczął swoje funkcjonowanie 13 marca 1979 roku¹⁴⁶.

Celem ESW miało być osiągnięcie większej stabilizacji walutowej w państwach do tego systemu należących, co miało stanowić podstawowy element strategii gospodarczej mającej z kolei na celu trwały wzrost gospodarczy, stopniowe osiąganie pełnego zatrudnienia, wyrównywanie poziomów życia i zmniejszanie różnicowania rozwoju regionalnego w krajach Wspólnot. ESW miał także stabilizująco oddziaływać na międzynarodowe stosunki finansowe i gospodarcze¹⁴⁷. Podobnie jak i w przypadku większości innych przedsięwzięć integracyjnych, głównymi inicjatorami powołania ESW były RFN (kanclerz H. Schmidt) i Francja (prezydent V. Giscard d'Estaing)¹⁴⁸. Niestabilność w ramach międzynarodowego systemu walutowego i pogarszająca się sytuacja dolara USA wywoływały obawy RFN dotyczące nadmiernej aprecjacji marki, natomiast dla Francji i Włoch udział w ESW był częścią działań mających na celu ograniczenie w tych państwach inflacji. „Pozostali członkowie dawnego węża, kraje o małych i bardzo otwartych gospodarkach, czyli niewielkich perspektywach na niezależną politykę walutową, były aż nadto szczęśliwe z powodu rozszerzenia obszaru stabilnych stosunków walutowych”¹⁴⁹.

Jednak podobnie jak i inne inicjatywy integracyjne, tak też i w przypadku wysunięcia propozycji utworzenia ESW istotną rolę ode-

¹⁴⁵ *Resolution of the European Council on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters (Brussels, 5 December 1978)*. Compendium of Community..., s. 40–43.

¹⁴⁶ Tego dnia zostało przyjęte porozumienie pomiędzy bankami centralnymi państw członkowskich EWG dotyczące szczegółów funkcjonowania Europejskiego Systemu Walutowego. *Agreement of 13 March 1979 between the central banks of the Member States of the European Economic Community laying down the operating procedures for the European Monetary System*. Compendium of Community..., s. 55–66.

¹⁴⁷ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 408; L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach...*, s. 63; A. Komar: *Europejska unia...*, s. 27.

¹⁴⁸ S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary and fiscal...*, s. 8.

¹⁴⁹ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 193.

grały motywy polityczne. D. Gros i N. Thygesen piszą nawet, że trzy względy polityczne były prawdopodobnie bardziej znaczące niż czynniki ekonomiczne. Pierwszą przesłanką polityczną była chęć wzmocnienia swojej pozycji politycznej przez dwóch inicjatorów powołania systemu. Jeśli chodzi o francuskiego prezydenta, to miał on na względzie wybory parlamentarne we Francji w marcu 1978 roku. Przewidywano, że koalicja centroprawicowa w wyniku tych wyborów utraci większość w Zgromadzeniu Narodowym, co z kolei wpłynie na osłabienie pozycji prezydenta i premiera R. Barre'a z partii centrowej (UDF) w koalicji. Do tego jednak nie doszło – większość w parlamencie została zachowana, liczba deputowanych z UDF wzrosła (podczas gdy pozycja partii bezpośrednio rywalizującej z UDF – gaullistowskiej RPR – osłabła), V. Giscard d'Estaing zaś już do końca swojej kadencji (1981 r.) miał większe pole manewru w polityce wewnętrznej, niż to miało miejsce dotychczas.

Z kolei kanclerz RFN dążył do wzmocnienia swojej pozycji w obliczu ataków terrorystycznych z roku 1977, mających miejsce w RFN, na które rząd zareagował użyciem siły. Chodziło mu o uzyskanie jak najszerszego poparcia zarówno we własnej partii, jak i w całej koalicji SPD i FDP. Poza tym, w obliczu zarysowującego się pogorszenia stosunków z USA, kanclerz H. Schmidt dążył do wzmocnienia swojej pozycji na forum wspólnotowym przez podjęcie wspólnej inicjatywy z Francją. Drugim powodem zaproponowania utworzenia ESW i tym samym wzmocnienia współpracy w ramach Wspólnot było dążenie, wyrażone przede wszystkim przez kanclerza RFN, do wzmocnienia pozycji liderów chadecji we Włoszech, poddawanych presji włączenia do koalicji rządowej reprezentantów partii komunistycznej. Po trzecie wreszcie chodziło o „przygotowanie gruntu” dla wzmocnienia niezależności gospodarek krajów Wspólnot Europejskich od Stanów Zjednoczonych¹⁵⁰.

Na ten ostatni motyw powołania ESW wskazuje także L. Tsoukalis, który pisze, że ESW postrzegany był także jako „środek ekonomicznego i politycznego wzmocnienia Europy poprzez bliższą współpracę w czasach, kiedy przywództwo USA uważano za słabnące. Jeszcze raz integrację monetarną wykorzystano częściowo jako instrument realizacji celów politycznych”¹⁵¹. Innym motywem projektu ESW było także nadanie procesowi integracji europejskiej nowego impulsu po okresie relatywnego zastoju w tym procesie, jaki miał miejsce w latach

¹⁵⁰ D. Gros, N. Thygesen: *European monetary...*, s. 35–36.

¹⁵¹ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 191.

siedemdziesiątych XX wieku, co skrótowo było określane mianem „eurosklerozy”¹⁵².

Także zdaniem autora książki o wymowie wyraźnie eurosceptycznej – B. Connolly’ego, czynniki ekonomiczne miały znaczenie drugorzędne w porównaniu do motywów politycznych powołania ESW. Autor ten wyraża opinię, że H. Schmidt dążył do ustanowienia unii europejskiej, do czego przyczynić miała się integracja walutowa, w celu zapewnienia Niemcom lepszych warunków realizacji ich interesów w świecie, a szczególnie w Europie Wschodniej. B. Connolly wyraża także zdanie, że priorytetem H. Schmidta była współpraca z Francją, tak aby wzmocnić swoją pozycję w stosunku do USA, co było potrzebne H. Schmidtowi w kontekście prowadzonej przez niego niezależnej od USA *Ostpolitik*. Francja zaś liczyła na to, że po rozpadzie systemu z Bretton Woods uda jej się odgrywać większą rolę na międzynarodowej scenie gospodarczej¹⁵³.

Ogólne zasady, na których opierał się ESW to: stałe, lecz podlegające korektom kursy walut, podział kosztów interwencji walutowych oraz rozwój współpracy między państwami członkowskimi¹⁵⁴. Zasady funkcjonowania ESW dotyczyły: europejskiej jednostki walutowej – ECU (European Currency Unit), mechanizmu kursowo-interwencyjnego, mechanizmu kreacji ECU i rozliczeń z tytułu interwencji walutowych oraz mechanizmu kredytowego¹⁵⁵.

Centralnym elementem ESW była Europejska Jednostka Walutowa – ECU (nazwa „ecu” pochodzi od nazwy średniowiecznej złotej monety francuskiej, która otrzymała nazwę od umieszczonego na niej wizerunku – *ecu d’or* – król i tarcza z lilią¹⁵⁶). ECU była definiowana jako koszyk walut państw EWG. W momencie rozpoczęcia funkcjonowania ESW ECU składała się z 9 walut, w 1984 roku włączona do niej została drachma grecka, a we wrześniu 1989 roku – peseta hiszpańska i escudo portugalskie. Liczba jednostek poszczególnych walut wchodzących w skład ECU była proporcjonalna do potencjału gospodarczego danego kraju i jego znaczenia we Wspólnocie (znaczenie miał tutaj udział danego kraju w produkcie narodowym brutto EWG, w handlu

¹⁵² M. Kaelberer: *Money and power in Europe...*, s. 129–130.

¹⁵³ B. Connolly: *The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money*. London–Boston 1995, s. 6.

¹⁵⁴ *Resolution of the European Council on the establishment...*; E. Chrabonszczewska: *Europejski System Walutowy*. Warszawa 1992, s. 20.

¹⁵⁵ *Resolution of the European council on the establishment...*; L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach...*, s. 64.

¹⁵⁶ J. Kulischer: *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*. T. 1. Warszawa 1961, s. 332.

wewnątrz tego ugrupowania oraz w mechanizmie kredytowym ESW)¹⁵⁷. Zgodnie z założeniami ESW ECU miała spełniać następujące funkcje: a) służyć jako miernik wartości w mechanizmie kursowym, b) stanowić podstawę do określania tzw. wskaźnika odchylenia, c) służyć jako środek płatniczy do rozliczeń operacji realizowanych w ramach mechanizmu kursowo-interwencyjnego i kredytowego, d) służyć jako środek płatniczy w rozliczeniach między władzami EWG (UE)¹⁵⁸.

Z chwilą rozpoczęcia się trzeciego etapu UGiW – 1 stycznia 1999 roku – ECU zostało zastąpione przez euro w stosunku 1 ECU = 1 euro.

Mechanizm kursowy (Exchange Rate Mechanism – ERM) w ramach ESW obejmował reguły dotyczące podejmowania interwencji na rynkach walutowych w celu utrzymania wahań bilateralnych kursów walut uczestniczących w systemie w określonych granicach. Każda z walut uczestniczących w ERM miała ustalony kurs centralny wobec ECU i wobec pozostałych walut systemu. Zmiany kursów centralnych mogły być dokonywane za zgodą wszystkich krajów uczestniczących w systemie. Podobnie więc jak w ramach międzynarodowego systemu walutowego, którego zasady zostały określone w Bretton Woods, kursy walut ESW były stałe (mogły wahać się tylko w określonym przedziale wokół kursu centralnego) oraz dostosowywalne, tzn. że sam kurs odniesienia mógł być zmieniony (ang. adjustable peg system). Dozwolone pasmo wahań kursów rynkowych w stosunku do kursów centralnych w ESW wynosiło $\pm 2,25\%$ (dla walut Belgii, Danii, Francji, RFN, Irlandii i Holandii). Dla lira włoskiego pasmo wahań wynosiło $\pm 6\%$ i w 1990 roku zostało zawężone także do $\pm 2,25\%$. Szersze pasmo wahań ($\pm 6\%$) było dopuszczalne również dla walut państw, które dołączyły do ERM później (Hiszpania w 1989 r., Wielka Brytania w 1990 r.

¹⁵⁷ Waga ta stanowiła relację pomiędzy ilością danej waluty wchodzącej w skład ECU a wartością ECU wyrażoną w tej walucie. Przykładowo 13 marca 1979 r. kurs centralny marki wobec ECU wynosił 1 ECU = 2,5106 DM. Ponieważ w skład ECU wchodziło wówczas 0,828 DM, to waga marki wynosiła 32,98% (0,828 : 2,5106 x 100). Wartość ECU w którejkolwiek z jej walut składowych była równa sumie następujących elementów: ilości danej waluty w koszyku ECU oraz przeliczonej na tę walutę, po obowiązującym kursie, ilości pozostałych walut składowych ECU. Ponieważ suma danej waluty w ECU w danym okresie była stała, to waga tej waluty w koszyku ECU zmieniała się w zależności od zmian jej kursu wobec pozostałych walut systemu. Waga ta wzrastała, jeżeli waluta ulegała aprecjacji w stosunku do innych walut składowych, malała natomiast w przypadku jej deprecjacji wobec tych walut. L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach...*, s. 64–66.

¹⁵⁸ *Resolution of the European Council on the establishment...*, punkt 2.2; E. Chrabonszczewska: *Europejski System Walutowy...*, s. 20.

i Portugalia w 1992 r.). W sierpniu 1993 roku dopuszczalne pasmo wahań zostało rozszerzone do $\pm 15\%$ ¹⁵⁹.

Mechanizm interwencyjny miał zastosowanie w sytuacji, gdy kurs rynkowy waluty jednego z państw – członków ERM osiągnął dopuszczalny poziom odchylenia od kursu centralnego (tzn. gdy kurs waluty kraju A znalazł się w swym dopuszczalnym punkcie granicznym na rynku walutowym kraju B, a kurs waluty kraju B osiągnął przeciwny punkt graniczny na rynku kraju A). W takim wypadku banki centralne obydwu krajów zobowiązane były do podjęcia interwencji na rynkach walutowych w celu utrzymania odchyleń kursów rynkowych od centralnych w dopuszczalnych granicach. Takie interwencje miały charakter obowiązkowy i były określane jako interwencje marginalne. Oprócz tego w ramach ESW funkcjonowały także tzw. interwencje intramarginalne, o charakterze nieobowiązkowym, stosowane zanim wahania kursów walut osiągną dopuszczalne granice. Na poziomie 75% (tzn. gdy wielkość odchylenia kursu danej waluty stanowiła 75% maksymalnej wielkości odchylenia wobec ECU) ustalono tzw. próg odchylenia. Taki poziom odchylenia wskazywał, że waluta może wywoływać napięcia w ESW. Aby temu zawczasu zapobiec, państwo emitujące daną walutę podejmowało działania mające na celu przywrócenie równowagi i niedopuszczenie do większych wahań kursu. Od wprowadzonego w 1993 roku rozszerzenia dopuszczalnego zakresu wahań kursów banki centralne nie ujawniały wartości progu odchylenia w celu zniechęcenia do spekulacji¹⁶⁰.

Jeśli chodzi o mechanizm kreacji ECU i dokonywania rozliczeń z tytułu interwencji walutowych to podstawą emisji ECU funkcjonują-

¹⁵⁹ P. De Grauwe: *Economics of monetary...*, s. 98.

¹⁶⁰ *Resolution of the European Council on the establishment...*, punkt 3; W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 408. „Z czasem w ESW zarysowała się tendencja do rezygnacji przez kraje członkowskie z korzystania z pełnego dozwolonego przedziału wahań dla kursów walutowych. Banki centralne, wychodząc z założenia, że im mniejszy przedział, w którym kurs faktycznie się waha, tym waluta jest bardziej stabilna i w efekcie jej kurs bardziej przewidywalny, starały się minimalizować ten przedział zmienności, oddziałując w ten sposób na oczekiwania rynku odnośnie do kształtowania kursów poprzez okazywanie swej determinacji w ich obronie. Wyrazem powyższej tendencji był wzrost znaczenia interwencji intramarginalnych kosztem interwencji marginalnych. [...] Interwencje tego rodzaju podejmowane były przede wszystkim w celu niedopuszczenia do osiągnięcia przez kursy swych punktów interwencyjnych. Poza motywacją wskazaną wyżej banki centralne kierowały się często obawą, że odłożenie interwencji walutowych do czasu, aż staną się one obligatoryjne, może okazać się, jak wskazuje praktyka, niekorzystne, gdyż ich rozmiary wtedy mogłyby być znacznie większe w wyniku wzrostu presji spekulacyjnej i pochłonać większe rezerwy”. L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach...*, s. 74–75.

cej w ramach ESW były zasoby złota i dolarów wnoszone przez banki centralne państw członkowskich do Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej w wysokości 20% ich ogólnych rezerw tych aktywów. W celu dokonywania interwencji – podejmowanych, by stabilizować kursy walut – kraje członkowskie udzielały sobie kredytów, z których największe znaczenie miały tzw. udogodnienia bardzo krótkoterminowe (ang. *very short term facilities*)¹⁶¹. Oprócz tego funkcjonowały także dwa inne rodzaje pomocy: krótkoterminowe wsparcie finansowe (ang. *short term monetary support*) oraz średnio-terminowa pomoc finansowa (ang. *medium term financial assistance*)¹⁶².

ESW przestał istnieć z chwilą rozpoczęcia się trzeciego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej – 1 stycznia 1999 roku¹⁶³.

3.4. Jednolity Akt Europejski

Propozycja utworzenia przez kraje EWG wspólnego rynku bez granic wewnętrznych została zgłoszona w styczniu 1985 roku przez Komisję EWG. Szczegółowe propozycje likwidacji barier fizycznych, technicznych i fiskalnych zostały przedstawione w tzw. Białej Księdze, która sugerowała podjęcie odpowiednich kroków, wraz z terminem ich podjęcia, w celu osiągnięcia jednolitego obszaru gospodarczego, w którym mielibyśmy do czynienia ze swobodą przepływu osób, towarów, usług i kapitału.

¹⁶¹ *Resolution of the European Council on the establishment...*; S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary and fiscal...*, s. 10.

¹⁶² *Resolution of the European Council on the establishment...*; P. Kowalewski: *Euro a międzynarodowy system...*, s. 137.

¹⁶³ Szerzej na temat zasad i funkcjonowania ESW w praktyce m.in.: P. De Grauwe: *Economies of monetary...*, s. 97–127; S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary and fiscal...*, s. 8–16; B. Eichengreen: *Globalizing capital...*, s. 160–181; Idem: *European monetary unification: Theory, practice and analysis*. Cambridge (Mass.) 1997, s. 153–223; P. Bernholz: *The Bundesbank and the process of European monetary integration*. In: *Fifty years...*, s. 754–772; M. Kaelberer: *Money and power in Europe...*, s. 125–168; D. Gros, N. Thygesen: *European monetary...*, s. 34–63; J. Bilski: *Europejski System Walutowy: cele, mechanizm, konsekwencje dla suwerenności walutowej EWG*. Łódź 1989; A. Komar: *Europejska unia...*, s. 23–94; E. Chrabonszczewska: *Europejski System Walutowy...*; L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach...*, s. 62–112; P. Kowalewski: *Euro a międzynarodowy system...*, s. 132–173; A. Nowak-Far: *Unia Gospodarcza...*, s. 34–49.

Stanowiący wyraz dążeń państw członków Wspólnot Europejskich do utworzenia unii gospodarczej i walutowej Jednolity Akt Europejski (Single European Act) podpisany został 17 lutego 1986 roku w Luksemburgu. Tego dnia podpisy pod tym traktatem złożyli reprezentanci tylko 9 z 12 członków Wspólnot Europejskich. Ministrowie spraw zagranicznych Danii, Grecji i Włoch swoje podpisy pod JAE złożyli w Hadze 28 lutego 1986 roku – następnego dnia po referendum w Danii, w którym większość (56,2%) spośród głosujących obywateli tego kraju opowiedziało się za przyjęciem JAE. Po odpowiednich w każdym z państw sygnatariuszy procedurach ratyfikacyjnych JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 roku.

Kwestia utworzenia unii gospodarczej i walutowej przez kraje tworzące Wspólnoty Europejskie podniesiona jest już w preambule JAE. Czytamy w niej bowiem m.in., że przedstawiciele państw sygnatariuszy postanowili uchwalić Akt, „uwzględniając, że szefowie państw i rządów podczas konferencji paryskiej od 19 do 21 października 1972 r. zatwierdzili cel stopniowego urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej”¹⁶⁴ oraz „nawiązując do załącznika do wniosków końcowych kadencji przewodniczącego Rady Europejskiej z Bremy z 6 i 7 lipca 1978 r., jak również do rezolucji Rady Europejskiej z Brukseli z 5 grudnia 1978 r. o utworzeniu Europejskiego Systemu Walutowego (ESW) i związanych z tym kwestii oraz stwierdzając, że Wspólnota i banki centralne podjęły na podstawie tej rezolucji szereg działań w celu realizacji współpracy w dziedzinie polityki walutowej”¹⁶⁵.

Z punktu widzenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej najistotniejsze znaczenie mają postanowienia JAE dotyczące utworzenia rynku wewnętrznego. Zawarto je w tytule II (*Postanowienia zmieniające Traktaty o utworzeniu Wspólnot Europejskich*), rozdziale II (*Postanowienia o zmianie Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*), części II (*Postanowienia o podstawach i polityce Wspólnoty*), w dziale I zatytułowanym *Rynek Wewnętrzny*. W artykule 13, uzupełniającym traktat EWG (art. 8 A) czytamy, że „Wspólnota podejmie wymagane środki zmierzające do stopniowego utworzenia rynku wewnętrznego”¹⁶⁶ w okresie do 31 grudnia 1992 r.”

¹⁶⁴ Tekst Jednolitego Aktu Europejskiego zob.: J. Barcz, A. Koliński: *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*. Warszawa 1990, s. 71–105.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Wprawdzie *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (traktat EWG) w artykule 2 mówi o utworzeniu „wspólnego rynku”, jednak, jak w tym kontekście stwierdzają J. Barcz i A. Koliński, „w istocie pojęcia »wspólny rynek« i »rynek wewnętrzny« należy traktować – w rozumieniu Traktatu EWG – raczej jako synonimy”. J. Barcz, A. Koliński: *Jednolity Akt Europejski...*, s. 45.

Ten sam artykuł określa rynek wewnętrzny jako „obszar bez granic wewnętrznych, na którym zostaje zapewniony wolny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”¹⁶⁷. Artykuł 14 JAE uzupełniający Traktat EWG (art. 8 B) nakłada na Komisję obowiązek złożenia sprawozdań o „stanie prac zmierzających do osiągnięcia rynku wewnętrznego”¹⁶⁸. Sprawozdania takie Komisja ma przedstawić „przed 31 grudnia 1988 r. i ponownie przed 31 grudnia 1990 r.”¹⁶⁹ Zapisem JAE o szczególnie istotnym znaczeniu dotyczącym wprowadzania rynku wewnętrznego jest, wprowadzony artykułem 18 JAE, artykuł 100 A Traktatu EWG. W ustępie 1 stwierdza się w nim, że „w celu zbliżenia postanowień zawartych w ustawach, regulacjach i przepisach administracyjnych obowiązujących w państwach członkowskich, których przedmiotem jest utworzenie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”¹⁷⁰ Rada podejmować będzie decyzje kwalifikowaną większością głosów (na wniosek Komisji i we współpracy z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym). Z tej procedury wyłączono (w ust. 2 tego samego artykułu) jednak „przepisy podatkowe dotyczące swobodnego przepływu osób”¹⁷¹ oraz „przepisy o prawach i interesach pracowników”, a w propozycjach przedkładanych zgodnie z ustępem 1 dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów Komisja „przyjmie za podstawę wysoki poziom ochrony”¹⁷².

Zapisy JAE dotyczące współpracy walutowej znalazły się w dziale II, zatytułowanym *Uprawnienia w dziedzinie walutowej*. Na mocy artykułu 20 JAE do części III tytułu II Traktatu EWG dołączony został nowy rozdział I. W artykule 102 A z tego rozdziału stwierdza się (ust. 1), że „w celu zapewnienia pożądanej zbieżności polityki gospodarczej i walutowej, co jest niezbędnym warunkiem do dalszego rozwoju Wspólnoty, państwa członkowskie współpracują zgodnie z celami artykułu 104. Wykonując to, uwzględniają doświadczenia zdobyte we współpracy w ramach Europejskiego Systemu Walutowego i przy rozwijaniu ECU, a także respektują istniejące uprawnienia w tej dziedzinie”¹⁷³.

¹⁶⁷ Ibidem, s. 71–105.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Komisja powinna stosować takie standardy, które „są możliwe do przyjęcia dla państw o najwyższym poziomie ochrony (muszą je bez szkody obniżyć), a także dla państw o najniższym poziomie (muszą one być w stanie podwyższyć poziom swojej ochrony)”. Ibidem, s. 49.

¹⁷³ Ibidem, s. 71–105.

Zapisy JAE dotyczące utworzenia unii gospodarczej i walutowej są więc stosunkowo skąpe i mają bardzo ogólny charakter. Wśród nich najistotniejsze wydaje się podanie w tekście JAE daty utworzenia wspólnego rynku (31 grudnia 1992 r.), zapis dotyczący podejmowania decyzji przez Radę kwalifikowaną większością głosów oraz zapis o pożądanej zbieżności polityki gospodarczej i walutowej jako „niezbędnym warunku do dalszego rozwoju Wspólnoty”¹⁷⁴. Bardziej zdecydowane jest sformułowanie zawarte w jednym z przyjętych przez Konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich Wspólnot i dołączonych do JAE oświadczeń (*Oświadczenie do artykułu 8 A Traktatu EWG*): „[...] formułując postanowienia artykułu 8 A, Konferencja pragnie wyrazić zdecydowaną wolę polityczną podjęcia przed 1 stycznia 1993 r. decyzji, niezbędnych do zrealizowania, określonego w tych postanowieniach, rynku wewnętrznego”¹⁷⁵. Jednak w tym samym oświadczeniu czytamy także, iż „ustalenie jako terminu dnia 31 grudnia 1992 r. nie stwarza automatycznych skutków prawnych”¹⁷⁶, „co miało wykluczyć taką interpretację przez Trybunał Sprawiedliwości”¹⁷⁷.

Z punktu widzenia procesu dochodzenia Wspólnot do unii walutowej, JAE pozostawia kompetencje dotyczące polityki walutowej w rękach poszczególnych państw członkowskich. Wyraźnym potwierdzeniem i zabezpieczeniem tego stanu rzeczy jest tekst ustępu 2 wprowadzonego artykułu 102 A: „[...] o ile dalszy rozwój w dziedzinie polityki gospodarczej i walutowej wymaga zmian instytucjonalnych, stosuje się postanowienia artykułu 236” – czyli w drodze zmiany Traktatu. Na mocy tego artykułu ewentualne poprawki „wejdą w życie po ich ratyfikacji przez wszystkich Członków Wspólnoty, zgodnie z postanowieniami ich konstytucji”¹⁷⁸.

Jednocześnie, chociaż zapisy JAE w kontekście procesu integracji walutowej krajów EWG były stosunkowo ogólne i niewiążące, to następne lata po jego podpisaniu pokazały, że opinia ówczesnego członka Komisji odpowiedzialnego za rynek wewnętrzny i wiceprzewodniczącego tego organu – Lorda Cockfielda – o tym, że jednolity rynek doprowadzi do jednolitej waluty¹⁷⁹, okazały się prawdziwe.

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 76.

¹⁷⁸ Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. „Zbiór Dokumentów” 1957 (maj), nr 5 (141), s. 947–1113.

¹⁷⁹ Lord Cockfield: *The European Union...*, s. 149.

Zdaniem L. Tsoukalisa, znaczenie JAE polegało nie tyle na zawartych w tym dokumencie postanowieniach, ile raczej na jego „niematerialnej roli w podtrzymaniu momentu pogłębienia i rozszerzenia integracji. [...] Zwiększył on wiarygodność celu 1992 i pozwolił na uruchomienie koła napędowego angażującego rządy i rynek”¹⁸⁰.

3.5. Utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie

3.5.1. Raport J. Delors’a

Zakończone powodzeniem przedsięwzięcie utworzenia przez państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Unii Europejskiej) unii gospodarczej i walutowej opierało się na planie przygotowanym przez komitet pod przewodnictwem J. Delors’a¹⁸¹. Powołany on został na mocy postanowienia Rady Europejskiej, obradującej w dniach 27–28 czerwca 1988 roku w Hanowerze. Jego zadaniem było przygotowanie projektu stopniowej realizacji unii gospodarczej i walutowej. Propozycje komitetu zostały przedstawione w kwietniu 1989 roku.

Zgodnie z raportem¹⁸², unia gospodarcza i walutowa pociągałaby za sobą pełną swobodę przepływu osób, towarów, usług i kapitału, nieodwołalnie usztywnione kursy pomiędzy walutami narodowymi, a w końcu – jedną walutę. To z kolei wymagałoby wspólnej polityki monetarnej i wysokiego stopnia spójności narodowych polityk gospodarczych. Celem tych polityk powinna być stabilność cen, zrównoważony wzrost gospodarczy, zbliżenie poziomów życia, wysokie zatrudnienie oraz równowaga zewnętrzna. Unia gospodarcza i walutowa stanowiłaby końcowy rezultat procesu stopniowej integracji gospodarczej w Europie.

¹⁸⁰ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 79.

¹⁸¹ Członkami komitetu byli: Jacques Delors (przewodniczący), Frans Andriessen, Miguel Boyer, Demitrios J. Chalikias, Carlo Azeglio Ciampi, Maurice F. Doyle, Willem F. Duisenberg, Jean Godeaux, Erik Hoffmeyer, Pierre Jaans, Alexandre Lamfalussy, Jacques de Larosiére, Robert Leigh-Pemberton, Karl Otto Pöhl, Mariano Rubio, José A.V. Tavares Moreira, Niels Thygesen, Gunter D. Baer, Tommaso Padoa-Schioppa. *Report on economic and monetary union in the European Community*. Luxembourg 1989, s. 235.

¹⁸² Ibidem, s. 11–43.

W opinii twórców raportu, nawet po osiągnięciu unii gospodarczej i walutowej Wspólnota powinna składać się z odrębnych państw, o odmiennych cechach ekonomicznych, społecznych, kulturowych i politycznych. Istnienie i ochrona tej wielości wymaga utrzymania pewnego stopnia autonomii w podejmowaniu decyzji gospodarczych przez kraje członkowskie oraz równowagi pomiędzy państwami a Wspólnotą w sferze kompetencji. Z tego też powodu nie byłoby możliwe proste przejście do etapu państwa federalnego.

W związku z tym, że zapisy traktatu rzymskiego nie są wystarczające do wprowadzenia unii gospodarczej i walutowej, realizacja tego celu będzie wymagać zmian w traktacie oraz odpowiednich zmian w ustawodawstwie narodowym.

Autorzy raportu zwracali uwagę na potrzebę przekazania uprawnień decyzyjnych przez państwa członkowskie na szczebel Wspólnoty w sferze polityki monetarnej i makroekonomicznej. Unia walutowa bowiem wiązać się będzie z jednolitą polityką monetarną i odpowiedzialność za jej prowadzenie musi być przekazana jednemu organowi decyzyjnemu. Natomiast w odniesieniu do polityki gospodarczej, szeroki zakres decyzji pozostanie w gestii państw narodowych oraz władz regionalnych. Jednak biorąc pod uwagę potencjalny wpływ na sytuację wewnętrzną i zewnętrzną Wspólnoty oraz implikacje dla prowadzenia wspólnej polityki walutowej, decyzje te powinny być zgodne z przyjętymi podstawami makroekonomicznymi. W odniesieniu do zagadnienia „podziału władzy” autorzy raportu podkreślają znaczenie zasady subsydiarności, zgodnie z którą decyzje powinny być podejmowane na najniższym z możliwych szczebli. Kompetencje Wspólnoty zaś powinny dotyczyć tylko tych kwestii, w odniesieniu do których wspólne podejmowanie decyzji jest konieczne.

W raporcie stwierdza się, że unia gospodarcza i walutowa stanowią dwie integralne części jednej całości i dlatego powinny być wprowadzane równolegle. Unia walutowa została określona przez autorów raportu jako obszar walutowy, na którym realizowana jest wspólna polityka zmierzająca do osiągnięcia wspólnych celów makroekonomicznych. Powołując się na raport P. Wernera z 1970 roku, wskazano trzy konieczne warunki unii walutowej:

- zapewnienie pełnej i nieodwracalnej wymienialności walut;
- pełna liberalizacja transakcji kapitałowych i pełna integracja rynku bankowego i innych rynków finansowych;
- eliminacja marż wahań kursów walutowych oraz nieodwołalne usztywnienie parytetów walutowych.

Wspomniane trzy warunki definiują jednolity obszar walutowy, ale ich osiągnięcie niekoniecznie oznacza zakończenie procesu integracji walutowej we Wspólnocie. Przyjęcie bowiem jednej waluty, chociaż nie jest absolutnie niezbędne dla stworzenia unii walutowej, mogłoby być widziane – zarówno ze względów ekonomicznych, jak i psychologicznych i politycznych – jako naturalny i pożądany jej dalszy rozwój. Jedna waluta wyraźnie świadczyłaby o nieodwracalności przejścia do unii walutowej, poważnie ułatwiłaby prowadzenie polityki pieniężnej Wspólnoty oraz pozwoliłaby na wyeliminowanie kosztów transakcyjnych związanych z wymianą walut. Wspólna waluta, pod warunkiem, że byłaby stabilna, uzyskałaby także większe znaczenie w porównaniu z innymi najważniejszymi walutami. Ustanowienie unii walutowej miałoby daleko idące konsekwencje dla kształtowania i realizacji polityki pieniężnej we Wspólnocie. Wraz z usztywnieniem na trwałe kursów walutowych zaistnienie potrzeba wprowadzenia wspólnej polityki pieniężnej, której prowadzenie będzie wymagało nowych procedur. Koordynacja tyłu narodowych polityk pieniężnych, ile walut funkcjonowałoby w unii, byłaby bowiem niewystarczająca. Dlatego odpowiedzialność za prowadzenie jednolitej polityki walutowej powinna zostać przekazana nowej instytucji, która podejmowałaby wspólne decyzje dotyczące podaży pieniądza, kredytu oraz innych instrumentów polityki pieniężnej, w tym także stóp procentowych. To przejście od narodowych polityk pieniężnych do jednolitej, wspólnej polityki pieniężnej jest nieuniknioną konsekwencją stworzenia unii walutowej i stanowiłoby jedną z głównych zmian instytucjonalnych. Chociaż stopniowo wzmacniana koordynacja narodowych polityk walutowych mogłaby stanowić przygotowanie do wprowadzenia jednolitej polityki walutowej, to jednak implikacje takiego pociągnięcia byłyby znaczne. Trwałe ustalenie kursów wymiennych pozbawiałoby pojedyncze państwa ważnego instrumentu korygującego nierównowagę zewnętrzną oraz niezależności w podejmowaniu działań mających na celu osiągnięcie własnych celów, zwłaszcza stabilności cen.

Z kolei unia gospodarcza – nieodłączna część unii walutowej – charakteryzowana jest w omawianym raporcie jako wspólny rynek z całokształtem reguł, które są niezbędne do jego właściwego funkcjonowania. W tym sensie unia gospodarcza została określona przez jej cztery elementy:

– jednolity rynek, w którego ramach ludzie, towary, usługi i kapitał mogą przemieszczać się swobodnie;

- polityka konkurencji i inne środki zmierzające do wzmocnienia mechanizmów rynkowych;
- wspólne polityki, których celem są strukturalne przemiany w gospodarce i rozwój regionalny;
- koordynacja polityki makroekonomicznej, włącznie z wiążącymi regułami w odniesieniu do narodowych polityk budżetowych.

W celu utworzenia unii gospodarczej i walutowej jednolity rynek, zdaniem autorów raportu, musi zostać uzupełniony przez działania w trzech obszarach: polityki konkurencji i innych działań mających na celu wzmocnienie mechanizmów rynkowych; wspólnych polityk wzmacniających proces alokacji zasobów w tych sektorach gospodarczych i rejonach geograficznych, gdzie działanie sił rynkowych wymaga wzmocnienia lub uzupełnienia; koordynacji makroekonomicznej, włącznie z wiążącymi regułami w sferze polityki budżetowej. Należy także podjąć działania ograniczające skalę rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi i określające ogólne podstawy polityki gospodarczej Wspólnoty jako całości.

Polityka konkurencji – na poziomie Wspólnoty – powinna być prowadzona w taki sposób, aby wejście na rynki nie było ograniczane, funkcjonowanie zaś rynków – zniekształcone przez działania publicznych lub prywatnych podmiotów gospodarczych.

Wspólnotowe polityki regionalna i strukturalna powinny mieć na celu wspieranie optymalnej alokacji zasobów oraz rozszerzania się dobrobytu w ramach Wspólnoty. W raporcie zauważa się, że jeżeli do kwestii zróżnicowania regionalnego nie będzie przywiązywana należyta waga, unia ekonomiczna może stać w obliczu poważnego ryzyka gospodarczego i politycznego. Dlatego też należy podejmować działania mające na celu zmniejszanie różnic regionalnych i strukturalnych oraz wspierać w ramach Wspólnoty zrównoważony rozwój.

W sferze makroekonomicznej wspólne ogólne założenia dotyczące wskaźników rozwoju gospodarczego w perspektywie krótkookresowej i średniookresowej powinny być systematycznie uzgadniane oraz powinny stanowić podstawę lepszej koordynacji narodowych polityk gospodarczych. Wspólnota powinna mieć prawo monitorowania ogólnej sytuacji gospodarczej i zgodności rozwoju sytuacji w poszczególnych krajach pod kątem jej zbieżności z celami wspólnotowymi.

W dalszej części swego opracowania autorzy raportu zajmują się kwestiami instytucjonalnymi. Kierowanie unią walutową i gospodarczą wymagałoby bowiem, ich zdaniem, istnienia ram instytucjonalnych, pozwalających na kształtowanie i realizację polityki na szczeblu Wspólnoty w tych dziedzinach, które byłyby bezpośrednio związane z funk-

cjonowaniem unii. Przy czym, jak stwierdza się w raporcie, unia gospodarcza i walutowa wymagałyby nowej instytucji prowadzącej politykę walutową, natomiast jeśli chodzi o sferę pozamonetarną, to wystarczy tutaj modyfikacja uprawnień instytucji już funkcjonujących. Dlatego też w raporcie J. Delors'a wskazuje się na konieczność stworzenia nowej instytucji, która mogłaby nazywać się „Europejski System Banków Centralnych”. ESBC miałyby realizować jednolitą politykę pieniężną Wspólnoty oraz prowadzić jej politykę walutową wobec krajów trzecich. Instytucja ta działałaby na podstawie odpowiednich zapisów traktatu, stanowiłaby jedną z instytucji Wspólnot Europejskich i byłaby zorganizowana na wzór federalny – składałaby się z instytucji centralnej oraz narodowych banków centralnych. Dalej w raporcie proponowano funkcje ESBC, instrumenty jego polityki, strukturę i organizację oraz status.

W dalszej części raportu jego autorzy proponowali działania, które powinny być podjęte w celu osiągnięcia unii gospodarczej i walutowej. Cel ten, zgodnie z raportem, miał być osiągnięty w trzech wyraźnie określonych etapach, z których każdy stanowiłby znaczącą zmianę w stosunku do poprzedniego. Jednak cały proces powinien być rozumiany jako jednolity; decyzja o rozpoczęciu pierwszego etapu powinna być jednocześnie decyzją o rozpoczęciu całego procesu.

Jeśli chodzi o związane z przejściami do kolejnych etapów tworzenia unii terminy, to autorzy raportu uznali, że nie można ich z góry precyzyjnie określić ani przewidzieć, kiedy zostaną spełnione odpowiednie warunki. Jednakże pierwszy etap powinien rozpocząć się nie później niż 1 lipca 1990 roku, tj. wraz z wejściem w życie dyrektywy Rady Ministrów z 1988 roku dotyczącej pełnej liberalizacji przepływu kapitału.

Zgodnie z raportem, celem pierwszego etapu powinno być osiągnięcie większej zbieżności sytuacji gospodarczej krajów członkowskich przez wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej i pieniężnej w dotychczasowych ramach instytucjonalnych. W tym okresie konieczne byłoby przygotowanie i ratyfikowanie zmian w traktacie EWG. W płaszczyźnie ekonomicznej, w pierwszym etapie, działania koncentrowałyby się na dokończeniu tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego, związanego z tym wzmocnienia polityki konkurencji oraz redukcji istniejących różnicowań pomiędzy krajami EWG i reformy funduszy strukturalnych. Celem pierwszego etapu byłoby także wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej, za co odpowiedzialna byłaby Rada Ekonomiczna i Finansowe (ECOFIN). Z kolei w płaszczyźnie walutowej działania w ramach pierwszego etapu koncentrowałyby

się na usunięciu wszystkich przeszkód na drodze do pełnej integracji finansowej, wzmocnieniu koordynacji polityk pieniężnych, włączeniu walut wszystkich krajów EWG do mechanizmu kursowego ESW i objęciu ich jednakowymi regułami w odniesieniu do wahań kursów, zniesieniu wszystkich barier na rynku prywatnym ECU oraz zwiększeniu uprawnień Komitetu Prezesów Banków Centralnych. W raporcie stwierdza się także, iż część członków komitetu przygotowującego ten dokument było zwolennikami utworzenia w pierwszym etapie Europejskiego Funduszu Rezerw, który byłby zapowiedzią przyszłego ESBC.

Drugi etap tworzenia unii gospodarczej i walutowej rozpocząłby się dopiero wtedy, kiedy nowy traktat wszedłby w życie. W tym etapie zostałyby utworzone podstawowe organy i struktura unii. W tym celu odpowiednio dostosowano by instytucje już istniejące oraz utworzono nowe. Wtedy też zapoczątkowany byłby proces wspólnego podejmowania decyzji gospodarczych, chociaż ostateczna odpowiedzialność za te decyzje spoczywałaby jeszcze na władzach narodowych. Analogicznie, jak to miało miejsce w odniesieniu do pierwszego etapu, w raporcie zaleca się podjęcie odpowiednich działań w płaszczyźnie ekonomicznej i monetarnej. Jeśli chodzi o tę pierwszą sferę, powinno się dokonać przeglądu rezultatów programu wprowadzania jednolitego rynku oraz polityk strukturalnej i regionalnej. W razie konieczności należałoby je odpowiednio dostosować i wzmocnić. Poza tym na poziomie wspólnotowym w perspektywie średnioterminowej ustalano by kluczowe cele gospodarcze, mające pozwolić na osiągnięcie stabilnego wzrostu oraz ustalono by precyzyjnie (choćby jeszcze nie byłoby to wiążące) zasady związane z dopuszczalną wielkością deficytów budżetowych. W odniesieniu do sfery monetarnej, najważniejsze w drugim etapie byłoby utworzenie Europejskiego Systemu Banków Centralnych, którego zadaniem w tym okresie byłoby przede wszystkim stopniowe przejmowanie uprawnień w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej. Wtedy też, jeśliby została osiągnięta odpowiednia zbieżność gospodarcza, powinny zostać zawężone marginesy wahań kursów walut państw uczestniczących w procesie tworzenia unii.

Trzeci etap rozpocząłby się wraz z przejściem do nieodwołalnie usztywnionych kursów walutowych i przekazaniem na szczebel Wspólnoty narodowych kompetencji dotyczących sfery monetarnej i ekonomicznej, tak jak to przewidziano w omawianym raporcie. Wtedy to waluty narodowe zostałyby ostatecznie (ang. eventually) zastąpione przez jedną walutę Wspólnoty. W sferze ekonomicznej instrumenty i środki polityk regionalnej i strukturalnej powinny zostać

przystosowane do wymogów unii gospodarczej i walutowej, reguły i procedury we Wspólnocie powinny stać się wiążącymi oraz Wspólnota powinna przejąć odpowiedzialność w dziedzinie kontaktów zewnętrznych. Z kolei w sferze monetarnej ESBC przejąłby odpowiedzialność za formułowanie i prowadzenie polityki monetarnej Wspólnoty i podejmowałby interwencje w walutach krajów trzecich. Oficjalne rezerwy państw członkowskich zostałyby połączone i byłyby zarządzane przez ESBC.

Zaprezentowane propozycje komitetu pracującego pod przewodnictwem J. Delors'a zostały przedstawione w kwietniu 1989 roku. Raport ten był przedmiotem dyskusji na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 1989 roku w Madrycie. I chociaż nie stwierdzono jednoznacznie, że propozycje te będą jedynymi, które mogą stanowić podstawę do dalszych dyskusji na temat unii gospodarczej i walutowej, to jednak przyszłość pokazała, że bardzo wiele z propozycji zawartych w raporcie J. Delors'a stanowiło bazę zakończonego sukcesem procesu wprowadzania unii gospodarczej i walutowej w Europie. Tym samym znaczenie raportu jest znacznie większe niż np. propozycji z przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Na szczycie w Madrycie porozumiano się co do rozpoczęcia 1 lipca 1990 roku realizacji pierwszego etapu ustanawiania unii gospodarczej i walutowej. Zapisy o terminach dotyczących dalszych etapów tego przedsięwzięcia zawarte zostały już w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Dla rozpoczęcia tego procesu istotne znaczenie miał fakt, że w deklaracji ze szczytu w Madrycie 12 krajów EWG stwierdziło, iż „Wspólnota jest zdeterminowana stopniowo realizować unię gospodarczą i walutową”¹⁸³.

3.5.2. Etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz warunki uczestnictwa w UGiW

Postanowienia, na mocy których utworzono unię walutową w Europie, zostały zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym 7 lutego 1992 roku w Maastricht¹⁸⁴. W preambule tego *Traktatu* jego sygnatariusze stwierdzili, że są „zdecydowani osiągnąć wzmocnienie i konwergencję ich gospodarek oraz ustanowić unię gospodarczo-waluto-

¹⁸³ <http://europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=DOC/89/1&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁸⁴ S. H a m b u r a, M. M u s z y ń s k i: *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*. Bielsko-Biała 2001.

wą obejmującą [...] wspólną i stabilną walutę”¹⁸⁵. W tytule I, art. 2 (były art. B) czytamy zaś, że jednym z celów Unii jest „ustanowienie unii gospodarczo-walutowej, która docelowo obejmuje wprowadzenie wspólnej waluty”¹⁸⁶.

Z kolei w art. 4 (były art. 3a) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zawarty jest ustęp o wprowadzeniu polityki gospodarczej, która „opiera się na ścisłej koordynacji polityki gospodarczej Państw Członkowskich, rynku wewnętrznym i określeniu wspólnych celów”¹⁸⁷ (ust. 1). W ustępie 2 precyzuje się, że „działalność ta obejmuje nieodwołalne ustalenie kursów wymiany walut, ze względu na wprowadzenie jednolitej waluty [...], jak również ustalenie i przeprowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i polityki kursów wymiany walut, których głównym celem jest utrzymanie stabilności cen, oraz, nie naruszając tego celu, wspieranie ogólnej polityki gospodarczej we Wspólnocie”¹⁸⁸. W ostatnim – 3 ustępie cytowanego art. 4 TWE stwierdza się, że „działalność państw członkowskich i Wspólnoty zakłada utrzymanie następujących, kluczowych zasad: stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych i ramowych warunków monetarnych oraz długofalowego, dającego się sfinansować bilansu płatniczego”¹⁸⁹.

Zgodnie z art. 116 (były art. 109e) TWE ust. 1 drugi etap realizacji unii gospodarczej i walutowej rozpoczął się 1 stycznia 1994 roku. TWE nałożył na Państwa Członkowskie wiele zadań uważanych za konieczne do wprowadzenia unii gospodarczej i walutowej. Na mocy ust. 2 artykułu 116 jeszcze przed tym terminem każde Państwo Członkowskie, jeśli jest to konieczne, miało podjąć stosowne działania w celu realizacji postanowień zapisanych w art. 56, art. 101 oraz art. 102 ust. 1. Artykuł 56 stanowi, iż wszelkie ograniczanie przepływu kapitału (ust. 1) i płatności (ust. 2) pomiędzy Państwami Członkowskimi, a także pomiędzy Państwami Członkowskimi a krajami trzecimi jest zabronione. Artykuł 101 ust. 1 zabrania „przekraczania stanu rachunku lub wszelkich innych udogodnień kredytowych EBC lub banków centralnych Państw Członkowskich”¹⁹⁰ na rzecz organów lub instytucji Wspólnoty, rządów centralnych, regionalnych lub lokalnych podmiotów prawnych czy innych podmiotów prawa publicznego lub pozosta-

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ S. H a m b u r a, M. M u s z y ń s k i: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*. Bielsko-Biała 2002.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Ibidem.

łych instytucji prawa publicznego albo przedsiębiorstw publicznych Państw Członkowskich, a także „bezpośredniego nabywania od nich tytułów zadłużenia”¹⁹¹ przez EBC lub banki centralne Państw Członkowskich. Z kolei art. 102 ust. 1 zabrania działań, które nie są podjęte z przyczyn prawno-nadzorczych, a które tworzą uprzywilejowany dostęp organów i instytucji Wspólnoty, rządów centralnych, regionalnych lub lokalnych podmiotów prawnych czy innych podmiotów prawa publicznego lub pozostałych instytucji prawa publicznego lub przedsiębiorstw publicznych Państw Członkowskich do instytucji finansowych. Innym zadaniem Państw Członkowskich przed 1 stycznia 1994 roku było, w razie konieczności, określenie wieloletnich programów gospodarczych, które powinny gwarantować konieczną i trwałą zbieżność, szczególnie w odniesieniu do stabilności cen i zdrowych finansów publicznych. Na mocy ust. 2 b art. 116 TWE postępy w tym zakresie (a także we wprowadzaniu przepisów prawa wspólnotowego w zakresie rynku wewnętrznego) ocenia Rada na podstawie sprawozdania Komisji.

Już w drugim etapie tworzenia unii Państwa Członkowskie „starały się unikać nadmiernych deficytów budżetowych”¹⁹² (art. 116, ust. 4) oraz, „o ile jest wskazane”, rozpocząć procedurę zmierzającą do osiągnięcia stanu, w którym bank centralny danego kraju jest „niezależny” (art. 116, ust. 5).

Na mocy art. 117 (były art. 109f) z chwilą rozpoczęcia się drugiego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej został ustanowiony Europejski Instytut Walutowy¹⁹³. Zgodnie z art. 123 ust. 2 TWE EIW

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ Zgodnie z art. 117, ust. 1 EIW posiadał osobowość prawną, był kierowany i zarządzany przez Radę składającą się z prezesa (mianowanego „za wspólną zgodą” przez rządy Państw Członkowskich, na szczeblu szefów państw lub rządów, na zalecenie Rady EIW, po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego i Rady) i prezesów narodowych banków centralnych. Zadaniem EIW było (art. 117, ust. 2) m.in.: zacieśniać współpracę narodowych banków centralnych, zacieśniać koordynację polityk pieniężnych Państw Członkowskich w celu utrzymania stabilności cen, nadzorować funkcjonowanie ESW, przejmować zadania rozwiązanego Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej w dziedzinie polityki walutowej, ułatwiać używanie ECU i nadzorować jego rozwój. EIW miał także zadania przy przygotowywaniu trzeciego etapu unii (art. 117, ust. 3). Było to m.in.: rozwijanie instrumentów i procedur koniecznych do prowadzenia jednolitej polityki monetarnej i walutowej w czasie tego etapu, wypracowanie zasad dla transakcji narodowych banków centralnych w ramach ESBC, wspieranie sprawności transgranicznego przepływu płatniczego, nadzorowanie technicznego przygotowania banknotów ECU (euro). Najpóźniej do końca 1996 r. EIW miał określić ramy prawne, organizacyjne i logistyczne konieczne do wykonywania zadań przez ESBC w trzecim etapie UGiW.

uległ likwidacji po ustanowieniu EBC (Europejski System Banków Centralnych i Europejski Bank Centralny zostały utworzone na podstawie art. 8 TWE)¹⁹⁴.

Z punktu widzenia procesu wprowadzania wspólnej waluty istotne znaczenie miał szczyt Rady Europejskiej w Madrycie w dniach 15–16 grudnia 1995 roku. Rada Europejska potwierdziła na nim datę 1 stycznia 1999 roku jako początek trzeciego etapu tworzenia unii gospodarczej i walutowej. Rada Europejska postanowiła także, że wspólna

Tabela 3.1

Etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej

Termin	Działania	Podmiot odpowiedzialny
1	2	3
Od grudnia 1995 r. do decyzji o zakwalifikowaniu poszczególnych państw UE do trzeciego etapu UGiW		
Grudzień 1995 r.	(i) przyjęcie scenariusza wprowadzania jednolitej waluty łącznie z oznajmieniem nieprzekraczalnych terminów wprowadzania zmian (1 lipca 2002 r.) oraz nazwy nowej wspólnej waluty	Rada Europejska
31 grudnia 1996 r.	(i) specyfikacja regulacyjnych, organizacyjnych i logistycznych podstaw dla EBC/ESBC pozwalających na wykonanie ich zadań w trzecim etapie	Europejski Instytut Walutowy
	(ii) przygotowanie przepisów prawnych dotyczących EBC/ESBC oraz wprowadzenia jednolitej waluty	Komisja, EIW, Rada
Przed decyzją o zakwalifikowaniu krajów UE do trzeciego etapu UGiW	(i) przystosowanie narodowych przepisów prawnych ⁽¹⁾	Państwa Członkowskie

Zgodnie z ust. 4 art. 117 TWE EIW mógł większością 2/3 członków swojej Rady zajmować stanowiska lub wydawać zalecenia w odniesieniu do ogólnego ukierunkowania polityki pieniężnej i kursowej Państw Członkowskich, „przedkładać stanowiska lub zalecenia rządów i Radzie dotyczące działań, które mogłyby wpływać na wewnętrzną lub zewnętrzną sytuację walutową we Wspólnocie, a w szczególności na funkcjonowanie ESW”, „wydawać zalecenia władzom walutowym Państw Członkowskich w sprawie prowadzonej przez nie polityki walutowej”.

¹⁹⁴ Statut ESBC i EBC zob.: *Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.

1	2	3
Od decyzji o zakwalifikowaniu poszczególnych państw UE do trzeciego etapu UGiW do 1 stycznia 1999		
Jak najszybciej w roku 1998	decyzja o zakwalifikowaniu państw UE do trzeciego etapu UGiW	Rada ⁽²⁾
Jak najszybciej po decyzji o zakwalifikowaniu państw UE do trzeciego etapu UGiW	(i) mianowanie rady wykonawczej ECB (ii) ustalenie dnia wprowadzenia banknotów i monet euro (iii) rozpoczęcie produkcji banknotów euro (iv) rozpoczęcie produkcji monet euro	Państwa Członkowskie ⁽³⁾ EBC; Rada ⁽⁴⁾ ESBC Rada i Państwa Członkowskie ⁽⁴⁾
Do 1 stycznia 1999 r.	końcowe przygotowania EBC/ESBC (i) przyjęcie wtórnych regulacji prawnych, dotyczących: – podstaw kapitałowych wpłat członkowskich; – zbierania informacji statystycznych; – minimalnych rezerw; – konsultacji EBC; – kar i grzywien; (ii) przygotowanie EBC/ESBC do działania	Rada EBC/ESBC
Od 1 stycznia 1999 do najpóźniej 1 stycznia 2002		
1 stycznia 1999 r.	(i) nieodwołalne kursy wymiany i wprowadzenie w życie regulacji prawnych związanych z euro (status prawny, ciągłość umów, obieg itp.)	Rada ⁽⁵⁾
Po 1 stycznia 1999 r.	(i) określenie i realizacja jednolitej polityki monetarnej w euro (ii) prowadzenie operacji walutowych w euro (iii) nowe emisje długu publicznego w euro	ESBC ESBC Państwa Członkowskie
Od 1 stycznia 1999 r. do najpóźniej 1 stycznia 2002 r.	(i) wymiana walut według parytetu na podstawie nieodwołalnych kursów wymiany (ii) monitorowanie procesu wprowadzania euro w sektorze bankowym i finansowym (iii) wspieranie całej gospodarki dla właściwego wprowadzania euro	ESBC ESBC oraz władze w Państwach Członkowskich i Wspólnocie ESBC oraz władze w Państwach Członkowskich i Wspólnocie

cd. tab. 3.1

1	2	3
Od 1 stycznia 2002 do najpóźniej 1 lipca 2002		
Najpóźniej 1 stycznia 2002 r.	(i) początek wprowadzania do obiegu banknotów euro i wycofywania banknotów narodowych (ii) początek wprowadzania do obiegu monet euro i wycofywania monet narodowych	ESBC Państwa Członkowskie
Najpóźniej 1 lipca 2002 r.	(i) koniec wprowadzania euro w administracji publicznej (ii) koniec okresu funkcjonowania banknotów i monet narodowych jako prawnych środków płatniczych	Rada, Państwa Członkowskie, ESBC

⁽¹⁾ Komisja i EIW składają raport zgodnie z art. 121 (1); były art. 109j (1), który zawiera ocenę spójności pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie ustawodawstwa dotyczącego narodowych banków centralnych oraz art. 108 (były art. 107) i 109 (były art. 108) TWE oraz statutu ESBC (art. 109 stwierdza, że krajowe regulacje prawne muszą być zgodne z TWE oraz statutem ESBC najpóźniej do momentu ustanowienia ESBC).

⁽²⁾ W składzie szefów państw lub rządów (art. 121 (4); były art. 109j (4)).

⁽³⁾ Rządy Państw Członkowskich na szczepku szefów państw lub rządów za zgodą wszystkich (art. 123 (1); były art. 109l (1)).

⁽⁴⁾ Uczestniczące Państwa Członkowskie (art. 106 (2) i 122 (4); były art. 105a (2) i 109k (4)).

⁽⁵⁾ Rada będzie działała jednomyślnie z Państwami Członkowskimi.

Źródło: *Annex I to the conclusions of the European Council held at Madrid on 15 and 16 December 1995*. „Official Journal” 1996, C 22, 22. 1, 1996.

waluta będzie nazywała się „euro”. Podczas podejmowania decyzji o nazwie wspólnej waluty organ ten kierował się tym, że musi ona być taka sama we wszystkich oficjalnych językach Unii Europejskiej, musi być prosta oraz symbolizować Europę¹⁹⁵. Na szczycie w Madrycie Rada Europejska przyjęła także scenariusz wprowadzania jednolitej waluty od grudnia 1995 roku (tabela 3.1.).

Warunki uczestnictwa w unii gospodarczo-walutowej, tzw. kryteria konwergencji, zostały określone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Zgodnie z artykułem 121 ust. 1 (były art. 109j) kryteria te to:

„– osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen, wynikające z wskaźnika inflacji zbliżonego do wskaźnika inflacji tych – najwyżej trzech – Państw Członkowskich, które w dziedzinie stabilizacji cen osiągnęły najlepszy wynik;

¹⁹⁵ *Presidency conclusions of the Madrid European Council of 15 and 16 December 1995 on the scenario for the changeover to the single currency*. Economic and Monetary Union. Compilation of Community legislation. Luxembourg 1999, s. 65–66.

- długotrwała stabilność sytuacji finansów publicznych, wynikająca z sytuacji budżetu publicznego bez nadmiernego deficytu [...];
- przestrzeganie normalnych granic wahań mechanizmu kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, przez co najmniej dwa lata, przy braku dewaluacji w stosunku do waluty jakiegokolwiek innego Państwa Członkowskiego;
- trwałość osiągniętej przez Państwo Członkowskie konwergencji i uczestnictwo Państwa w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, wyrażone w poziomach długoterminowych stóp procentowych¹⁹⁶.

Cztery zaprezentowane kryteria zostały sprecyzowane w czterech kolejnych artykułach załączonego do cytowanego TWE protokołu¹⁹⁷. Zgodnie z art. 1 tego protokołu, kryterium stabilności cen jest spełnione, jeżeli średnia stopa inflacji, występująca w danym kraju w okresie jednego roku przed datą dokonania oceny, nie przekracza o więcej niż o 1,5 punktu procentowego stopy inflacji występującej we wspomnianych w artykule 121 (109j) 3 krajach UE o najniższej stopie inflacji. Artykuł 2 omawianego protokołu stanowi, że kryterium deficytu budżetowego jest spełnione, jeśli „w czasie oceny Państwo Członkowskie nie jest adresatem decyzji Rady na podstawie ust. 104 ust 6 o wystąpieniu nadmiernego deficytu”¹⁹⁸ (treść art. 104 TWE – podrozdział 3.6.1.). Trzeci warunek – udział waluty danego kraju w Europejskim Systemie Walutowym jest sprecyzowany w ten sposób, że Państwo Członkowskie musi respektować normalne granice wahań mechanizmu kursów wymiany w ESW bez wywoływania „poważnych napięć” (ang. severe tensions) w tym systemie co najmniej w okresie dwóch lat poprzedzających ocenę. W szczególności, Państwo Członkowskie nie może z własnej inicjatywy zdevaluować swojej waluty w stosunku do waluty innego Państwa Członkowskiego (art. 3). Czwarte kryterium, dotyczące poziomu długoterminowej stopy procentowej, jest spełnione wtedy, kiedy zaobserwowana w okresie jednego roku przed dokonaniem oceny przeciętna nominalna długoterminowa stopa procentowa w Państwie Członkowskim jest nie wyższa niż 2 punkty procentowe od takiej stopy zaobserwowanej w 3 Państwach Członkowskich najlepszych pod względem stabilności cen. Stopa ta będzie wyznaczana na podstawie długoterminowych obligacji

¹⁹⁶ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską...*

¹⁹⁷ *Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 (ex Article 109j) on the Treaty establishing the European Community. Treaty establishing the European Community. „Official Journal” 10 November 1997, C 340.*

¹⁹⁸ *Ibidem.*

rządowych danego kraju lub na podstawie innych porównywalnych papierów wartościowych (art. 4).

Oprócz tego twórcy TWE, jako warunek uczestnictwa danego kraju w UGiW, podnieśli kwestię niezależności banku centralnego oraz dostosowania przepisów krajowych, regulujących status i działalność banku centralnego, do zapisów tego Traktatu i Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Pierwsze zagadnienie podejmuje artykuł 108 (były art. 107): „[...] przy wykonywaniu uprawnień, zadań i obowiązków nałożonych na nie niniejszym Traktatem i Statutem ESBC ani EBC, ani narodowe banki centralne, ani członkowie ich organów decyzyjnych nie mogą ubiegać się ani przyjmować instrukcji od organów czy instytucji Wspólnoty, rządów Państw Członkowskich lub innych urzędów. Instytucje i organy Wspólnoty oraz rządy Państw Członkowskich zobowiązują się do przestrzegania tej zasady i niepodjmowania prób wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub narodowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”¹⁹⁹. Natomiast w artykule 109 (były art. 108) stwierdza się: „[...] każde Państwo Członkowskie zapewnia, że najpóźniej do momentu ustanowienia ESBC, uzgodni krajowe przepisy, łącznie ze statutem narodowego banku centralnego, z niniejszym Traktatem i Statutem ESBC”²⁰⁰.

Osiągnięty stopień zbieżności gospodarczej według przedstawionych kryteriów oraz kwestia niezależności banków centralnych Państw Członkowskich oceniane były w sprawozdaniach składanych Radzie przez Komisję i EIW (art. 121 ust. 1). Zgodnie z ust. 2 art. 121 TWE na podstawie tych sprawozdań, na zalecenie Komisji, Rada większością kwalifikowaną oceniała, czy dane Państwo Członkowskie spełniało warunki konieczne do wprowadzenia wspólnej waluty oraz czy większość Państw Członkowskich spełniała te warunki. Swoje ustalenia zalecała Radzie obradującej w składzie szefów państw i rządów. Rada w tym składzie, „rozważywszy należycie” stosowne sprawozdania i stanowisko Parlamentu Europejskiego w tej sprawie, najpóźniej do 31 grudnia 1996 roku miała większością kwalifikowaną zadecydować, czy większość Państw Członkowskich spełniała warunki konieczne do wprowadzenia wspólnej waluty oraz czy celowe dla Wspólnoty jest przejście do trzeciego etapu wprowadzania UGiW. W razie podjęcia takiej decyzji Rada miała określić moment jego rozpoczęcia (art. 121 ust. 3).

Ustęp 4 cytowanego artykułu 121 stanowi, że w przypadku, gdyby data rozpoczęcia trzeciego etapu nie została ustalona do końca 1997 roku, rozpocznie się on 1 stycznia 1999 roku. Przed 1 lipca 1998 roku Rada

¹⁹⁹ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską...*

²⁰⁰ *Ibidem*.

w składzie szefów państw i rządów miała potwierdzić, które Państwa Członkowskie spełniają warunki niezbędne do przyjęcia wspólnej waluty.

Decyzję w tej sprawie Rada podjęła 3 maja 1998 roku w Brukseli. Po przeanalizowaniu stopnia spełniania przez poszczególne państwa WE przedstawionych warunków uczestnictwa w unii walutowej²⁰¹ uznano (art. 1), że „konieczne warunki do przyjęcia wspólnej waluty 1 stycznia 1999 roku”²⁰² spełniają: Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia i Finlandia²⁰³ (tabela 3.2). Należy w tym miejscu zauważyć, że w przeciwieństwie do Grecji Szwecja nie została zakwalifikowana do trzeciego etapu UGiW raczej z powodu braku woli politycznej spełnienia wymaganych warunków. Jak pisze A. Nowak-Far²⁰⁴, Rada podejmując decyzję o zakwalifikowaniu poszczególnych państw do trzeciego etapu UGiW, musiała skonstatować, że Szwecja nie wypełniła „w zasadzie formalnych, a więc drugorzędnych kryteriów konwergencji” – dostosowania prawodawstwa dotyczącego banku centralnego oraz uczestnictwa w mechanizmie kursowym ESW.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że zawarte w art. 121 oraz w art. 104 TWE, a także w załączonych do TWE protokołach sformułowania dotyczące warunku stabilności finansów publicznych, będące następnie podstawą do podjęcia przez Radę decyzji o zakwalifikowaniu poszczególnych państw do trzeciego etapu UGiW, nie znalazły się przypadkowo. Jak widać (tabela 3.2.), poziom zadłużenia publicznego w relacji do PKB w kilku krajach przekraczał w momencie decyzji Rady poziom 60% zapisany w protokole uzupełniającym art. 104 TWE. Dotyczyło to zwłaszcza Belgii i Włoch, w których zadłużenie publiczne wynosiło wtedy ponad dwa razy więcej niż referencyjna wielkość 60% PKB. W mniejszym stopniu – ale także – poziom ten był przekroczony prawie we wszystkich państwach (oprócz Francji, Luksemburga i Finlandii), które zostały zakwalifikowane do trzeciego etapu. Poziom długu publicznego w poszczególnych państwach był oczywiście znany już w momencie określania warunków udziału w UGiW i zawierania Traktatu. Oczywiście było również to, że w rozsądnej perspektywie czasowej krajom tym nie uda się na tyle zredukować za-

²⁰¹ O „walce” państw UE o to, aby sprostać warunkom uczestnictwa w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, działaniach podjętych w tym celu, wskaźnikach makroekonomicznych w latach dziewięćdziesiątych XX w. np. J. Żabińska: *Finanse publiczne a stabilność euro*. Katowice 2000, s. 29–41 i 57–116.

²⁰² *Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty (98/317/EC)*. „Official Journal”, 11 May 1998, L 139.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ A. Nowak-Far: *Unia Gospodarcza...*, s. 335.

Tabela 3.2

Spełnianie warunków udziału w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej przez państwa UE

Kraj	Spełnianie kryteriów określonych w TWE						Kwalifikacja do UGiW
	niezależność banku centralnego	inflacja (%) (wartość referencyjna: 2,7%)	deficyt budżetowy w relacji do PKB (%) ⁽¹⁾	dług publiczny w relacji do PKB (%)	udział w ERM	długoterminowa stopa procentowa (%) (wartość referencyjna: 7,8%)	
Belgia	tak	tak (1,4)	tak (2,1)	122,2	tak	tak (5,7)	tak
Niemcy	tak	tak (1,4)	tak (2,7)	61,3	tak	tak (5,6)	tak
Grecja	tak	nie (5,2)	nie (4,0)	108,7	nie ⁽²⁾	nie (9,8)	nie
Hiszpania	tak	tak (1,8)	tak (2,6)	68,8	tak	tak (6,3)	tak
Francja	tak	tak (1,2)	tak (3,0)	58,0	tak	tak (5,5)	tak
Irlandia	tak	tak (1,2)	tak (-0,9)	66,3	tak	tak (6,2)	tak
Włochy	tak	tak (1,8)	tak (2,7)	121,6	tak ⁽³⁾	tak (6,7)	tak
Luksemburg	tak	tak (1,4)	tak (-1,7)	6,7	tak	tak (5,6)	tak
Holandia	tak	tak (1,8)	tak (1,4)	72,1	tak	tak (5,5)	tak
Austria	tak	tak (1,1)	tak (2,5)	66,1	tak	tak (5,6)	tak
Portugalia	tak	tak (1,8)	tak (2,5)	62,0	tak	tak (6,2)	tak
Finlandia	tak	tak (1,3)	tak (0,9)	55,8	tak ⁽⁴⁾	tak (5,9)	tak
Szwecja	nie	tak (1,9)	tak (0,8)	76,6	nie	tak (6,5)	nie

⁽¹⁾ Znak minus oznacza nadwyżkę budżetową.

⁽²⁾ Grecja przystąpiła do ERM w marcu 1998 r.

⁽³⁾ Włochy powróciły do ERM w listopadzie 1996 r.

⁽⁴⁾ Finlandia przystąpiła do ERM w październiku 1996 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109(4) of the Treaty (98/317/EC), „Official Journal”, 11 May 1998, L 139 oraz Convergence report 1998 (prepared in accordance with Article 109(4) of the Treaty), „European Economy” 1998, No 65.

dłużenia publicznego, aby nie przekraczało ono owych 60% PKB. Wydaje się więc, że zapisy zarówno art. 121 ust. 1 TWE, a zwłaszcza precyzującego go protokołu (o tym, że warunek stabilności finansów publicznych jest spełniony, jeśli dane państwo nie jest adresatem decyzji Rady o wystąpieniu nadmiernego deficytu), jak też zapis zawarty w art. 104 ust. 2 (mówiący o tym, że nadzorująca wysokość długu publicznego Komisja bierze pod uwagę to, czy maleje on i zbliża się do wartości referencyjnej) zostały tak sformułowane w określonym celu. Chodziło o to, aby zbyt rygorystycznymi i sztywnymi uregulowaniami nie wykluczyć z góry, już w 1992 roku, z grona uczestników unii walutowej zbyt dużej liczby krajów²⁰⁵. Za małą liczbą krajów – potencjalnych członków unii mogłaby bowiem postawić pod znakiem zapytania sens jej tworzenia oraz powodzenie tego przedsięwzięcia. Należy w tym miejscu pamiętać, że w 1992 roku UE liczyła jeszcze tylko 12 krajów. Poza tym, 2 kraje – Wielka Brytania i Dania – już wtedy miały sceptyczny stosunek do omawianego projektu utworzenia unii walutowej²⁰⁶.

Wyrazem takiej postawy tych 2 państw były dołączone do TWE protokoły. W protokole dotyczącym Wielkiej Brytanii²⁰⁷ państwa sygnatariusze TWE uznały, że kraj ten nie będzie zobowiązany do uczestniczenia w trzecim etapie UGiW bez odrębnej decyzji podjętej przez brytyjski rząd i parlament (preambuła). Zgodnie z ust. 1 Wielka Brytania pozostanie poza UGiW do czasu notyfikowania Radzie zamiaru uczestnictwa w trzecim etapie UGiW. Zapis ten to tzw. klauzula *opt-in*²⁰⁸. Do tego czasu w zakresie polityki monetarnej w Wielkiej Brytanii obowiązywać będzie prawo narodowe (ust. 4).

W protokole dotyczącym Danii²⁰⁹ stwierdza się (ust. 2), że w przypadku, gdyby rząd duński notyfikował Radzie, że nie przystąpi do trzeciego

²⁰⁵ Jeszcze np. w 1996 r. Ch.A. Kupchan pisał w odniesieniu do możliwości spełnienia kryteriów konwergencji, że „staje się to coraz bardziej nierealistyczne dla kluczowych państw członkowskich UE, włącznie z Francją i Niemcami”. Ch.A. Kupchan: *Reviving the West*. „Foreign Affairs” 1996 (May/June), Vol. 75, No 3, s. 95.

²⁰⁶ Jak pisze F. Fries, „Wielkiej Brytanii nie powiodła się próba wprowadzenia *opting-out* dla każdego chętnego kraju. Uniknięto w ten sposób ryzyka zawarcia jedynie traktatu ramowego, o którym kraje członkowskie mogłyby mówić: »Tak będzie wyglądała unia walutowa, jeśli pewnego dnia postanowimy ją uczynić prawdziwą«. Wiarygodność tego procesu bardzo by na tym ucierpiała”. F. Fries: *Spór o Europę*. Przeł. J. Balasińska, M. Balasińska, E. Sadowska. Warszawa 1998, s. 348.

²⁰⁷ *Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.

²⁰⁸ A. Nowak-Far: *Unia Gospodarcza...*, s. 329.

²⁰⁹ *Protocol on certain provisions relating to Denmark. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.

etapu tworzenia UGiW, kraj ten będzie z tego obowiązku zwolniony. Taki z kolei zapis to tzw. klauzula *opt-out*²¹⁰. Skutkiem tego wszystkie artykuły i zapisy TWE i statutu ESBC dotyczące derogacji będą dotyczyły Danii.

19 czerwca 2000 roku Rada podjęła decyzję o tym, że Grecja spełnia odpowiednie warunki i o odwołaniu z dniem 1 stycznia 2001 roku derogacji dotyczącej uczestnictwa tego kraju w UGiW²¹¹. 11 lipca 2006 roku Rada podjęła podobną decyzję dotyczącą Słowenii. Tym samym, na mocy tej decyzji, od 1 stycznia 2007 roku Słowenia jest pierwszym państwem spośród 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej przyjętych do UE w 2004 roku, które przystąpiło do UGiW²¹².

Rada Europejska na „szczycie” w Dublinie w dniach 13–14 grudnia 1996 roku postanowiła, że trzeci etap UGiW rozpocznie się 1 stycznia 1999 roku²¹³.

Na podstawie art. 123 ust. 4 TWE 31 grudnia 1998 roku Rada, jednomyślną decyzją krajów uczestniczących w UGiW (na wniosek Komisji i po wysłuchaniu EBC), przyjęła nieodwołalnie stałe kursy wymiany, po których waluty Państw Członkowskich UGiW zostały przeliczone i zastąpione przez wspólną walutę w dniu rozpoczęcia trzeciego etapu²¹⁴.

²¹⁰ A. Nowak - Far: *Unia Gospodarcza...*, s. 333.

²¹¹ *Council Decision of 19 June 2000 in accordance with Article 122(2) of the Treaty on the adoption by Greece of the single currency on 1 January 2001 (2000/427/EC)*. „Official Journal of the European Communities”, 7 July 2000, L 167. Jak okazało się w roku 2004, Grecja została zakwalifikowana do trzeciego etapu UGiW na podstawie sfałszowanych statystyk dotyczących deficytu budżetowego, dostarczanych przez ten kraj do Brukseli. W rzeczywistości wynosił on w kolejnych latach: 1997: 6,6% PKB, 1998: 4,3% PKB, 1999: 3,4% PKB, 2000: 4,1% PKB. Także po roku 2000 poziom deficytu budżetowego w Grecji przekraczał wartość 3% PKB. „Gazeta Wyborcza” z 2 grudnia 2004, s. 25.

²¹² *Decyzja Rady z dnia 11 lipca 2006 r. zgodnie z art. 122 ust. 2 Traktatu w sprawie przyjęcia jednej waluty przez Słowenię z dniem 1 stycznia 2007 r. (2006/495/WE)*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 15 lipca 2006, L 195.

²¹³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/PressData/en/ec/032a0003.htm

²¹⁴ Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Rady kursy wymiany walut narodowych na euro wyglądały następująco:

1 euro =	40,3399	franka belgijskiego,	=	40,3399	franka luksemburskiego,
	=	1,95583	marki niemieckiej,	=	2,20371
	=	166,386	pesety hiszpańskiej,	=	13,7603
	=	6,55957	franka francuskiego,	=	200,482
	=	0,787564	funta irlandzkiego,	=	5,94573
	=	1936,27	lira włoskiego,		

Council Regulation (EC) No 2866/98 of 31 December 1998 on the conversion rates between the euro and the currencies of the Member States adopting the euro. „Official Journal”, 31 December 1998, L 359.

W chwili rozpoczęcia trzeciego etapu rządy Państw Członkowskich mianowały Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków Zarządu EBC. Bezpośrednio po mianowaniu Zarządu ustanowione zostały ESBC i EBC, które przejęły swoje pełne uprawnienia pierwszego dnia trzeciego etapu tworzenia UGiW (art. 123 ust. 1 TWE).

Od początku trzeciego etapu, zgodnie z art. 114 ust. 2 TWE, zaczął działać także Komitet Ekonomiczny i Finansowy²¹⁵. Do jego zadań należy m.in.: obserwacja sytuacji gospodarczej i finansowej Państw Członkowskich i Wspólnoty oraz regularne przedkładanie Radzie i Komisji sprawozdań dotyczących tych kwestii, sprawdzanie (przynajmniej raz w roku) i składanie Radzie i Komisji odpowiednich sprawozdań z sytuacji w sferze przepływu kapitału i swobody przepływu płatności wynikających z realizacji postanowień TWE czy współdziałanie w pracach Rady wymienionych w odpowiednich artykułach TWE. Komitet Ekonomiczny i Finansowy zastąpił Komitet Walutowy, którego zadania były podobne.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (nr 974/98 z 3 maja 1998 r.)²¹⁶ od 1 stycznia 1999 roku jednostką walutową Państw Członkowskich stało się 1 euro dzielące się 100 centów (art. 2). W okresie przejściowym 1 stycznia 1999 roku–1 stycznia 2002 roku euro i waluty narodowe Państw Członkowskich funkcjonowały równolegle (waluty narodowe w tym czasie nadal miały pozycję prawnego środka płatniczego – art. 9). Po 1 stycznia 2002 roku banknoty i monety zachowały status prawnego środka płatniczego (art. 15) na tej zasadzie, że były one wtedy określane jako części (ang. subdivisions) euro (art. 6). Przy czym, jak stanowi art. 15,

W związku z zakwalifikowaniem Grecji do udziału w UGiW, na podstawie rozporządzenia Rady 1478/2000 uzupełniającego rozporządzenie nr 2866/98 kurs wymiany euro na drachmę grecką wynosił: 1 euro = 340, 750 drachmy greckiej. *Council Regulation (EC) No 1478/2000 of 19 June 2000 amending Regulation (EC) No 2866/98 on the conversion rates between the euro and the currencies of the Member States adopting the euro*. „Official Journal”, 7 July 2000, L 167. W związku z zakwalifikowaniem Słowenii do udziału w UGiW, na podstawie rozporządzenia Rady 1086/2006 zmieniającego rozporządzenie nr 2866/98 kurs wymiany euro na tolar słoweński wynosił: 1 euro = 239,64 tolarów słoweńskich. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1086/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2866/98 w sprawie kursów wymiany między euro a walutami państw członkowskich przyjmujących euro*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 15 lipca 2006, L 195.

²¹⁵ Skład Komitetu Ekonomicznego i Finansowego określony został w: *Council Decision of 21 December 1998 on the detailed provisions concerning the composition of the Economic and Financial Committee (98/743/EC)*. „Official Journal”, 31 December 1998, L 358. Statut Komitetu Ekonomicznego i Finansowego określony został w: *Council decision of 31 December 1998 adopting the Statutes of the Economic and Financial Committee (1999/8/EC)*. „Official Journal”, 9 January 1999, L 5.

²¹⁶ *Council Regulation (EC) No 974/98 of 3 May 1998 on the introduction of the euro*. „Official Journal”, 11 May 1998, L 139.

okres sześciu miesięcy, w czasie których w obiegu pozostawały zarówno banknoty i monety narodowe, jak i denominowane w euro, mógł być skrócony na mocy prawa narodowego Państw Członkowskich.

Cytowane rozporządzenie Rady, podobnie jak rozporządzenie nr 1103 z 17 czerwca 1997 roku²¹⁷ reguluje także kwestie prawne związane z zastąpieniem walut narodowych walutą wspólną. Wiele aktów prawnych wydanych przez Radę i Komisję dotyczy także technicznych aspektów wycofywania z obiegu walut narodowych oraz wprowadzania i funkcjonowania wspólnej waluty²¹⁸.

3.6. Utrzymanie kryteriów konwergencji

3.6.1. Postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Osiągnięcie przez kraje zakwalifikowane do trzeciego etapu UGiW odpowiedniego stopnia konwergencji wskaźników makroekonomicznych było niewątpliwie sprawą kluczową do tego, aby unia walutowa mogła zaistnieć. Jednak oczywiste jest, że z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania UGiW doniosłe znaczenie ma również trwałe utrzymywanie tych wskaźników na odpowiednim poziomie zbieżności i prowadzenie służącej temu polityki gospodarczej przez państwa członkowskie (jak już wspomniano wcześniej, chociaż formalna nazwa opisywanego przedsięwzięcia to „unia gospodarcza i walutowa” to w istocie rzeczy z unifikacją mamy do czynienia tylko w płaszczyźnie walutowej; polityka budżetowa i fiskalna nadal pozostają

²¹⁷ *Council Regulation (EC) No 1103/97 of 17 June 1997 on certain provisions relating to the introduction of the euro*. „Official Journal”, 19 June 1997, L 162.

²¹⁸ Wymiary, waga, kształt, kolor, skład chemiczny monet euro określone zostały w rozporządzeniu Rady: *Council Regulation (EC) No 975/98 of 3 May 1998 on denominations and technical specifications of euro coins intended for circulation*. „Official Journal”, 11 May 1998, L 139 oraz w: *Council Regulation (EC) No 423/1999 of 22 February 1999 amending Regulation (EC) No 975/98 on denominations and technical specifications of euro coins intended for circulation*. „Official Journal”, 27 February 1999, L 52. Kwestie związane z wymianą walut narodowych na euro zawiera zalecenie Komisji: *Commission recommendation of 23 April 1998 concerning banking charges for conversion to the euro (98/286/EC)*. „Official Journal”, 1 May 1998, L 130. Kwestia funkcjonowania „podwójnych cen” (w walutach narodowych i w euro) została podjęta w zaleceniu Komisji: *Commission recommendation of 23 April 1998 concerning dual display of prices and other monetary amounts (98/287/EC)*. „Official Journal”, 1 May 1998, L 130.

w gestii władz narodowych poszczególnych państw członkowskich UGiW). Stąd też w TWE przyjęte zostały regulacje mające zapewnić odpowiednią spójność i koordynację gospodarczą w UGiW.

Zapisy te zawarte są w tytule VII (*Polityka gospodarcza i walutowa*) rozdziale I (*Polityka gospodarcza*). W art. 99 (były art. 103) ust. 1 stwierdza się, że „Państwa Członkowskie traktują swoje polityki gospodarcze jako przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w Radzie”²¹⁹. W tym celu Rada sporządza projekt ogólnych koncepcji polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (kwalifikowaną większością głosów, na zalecenie Komisji) i składa sprawozdanie na ten temat Radzie Europejskiej. Na tej podstawie organ ten opracowuje wniosek dotyczący ogólnych koncepcji polityki gospodarczej Krajów Członkowskich i Wspólnoty, który jest z kolei podstawą przyjmowanego przez Radę kwalifikowaną większością głosów zalecenia definiującego te koncepcje (ust. 2). Rozwój gospodarczy i zgodność polityki gospodarczej w Państwach Członkowskich i Wspólnoty z tak określonymi koncepcjami nadzoruje i ocenia Rada na podstawie sprawozdań Komisji (ust. 3). Jeśli zostanie stwierdzone, że polityka gospodarcza w którymś z odnośnych krajów jest niezgodna z określonymi ogólnymi koncepcjami lub „jest zagrożeniem dla właściwego funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej”²²⁰, Rada może, na zalecenie Komisji i kwalifikowaną większością głosów, wydać odpowiedniemu krajowi „wymagane zalecenia” (ust. 4).

Bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia zachowania dyscypliny budżetowej ma art. 104 (były art. 104c). W ust. 1 stwierdza się, że „rządy Państw Członkowskich unikają nadmiernego deficytu”²²¹. Na podstawie ust. 2 rozwój sytuacji budżetowej i wysokość zadłużenia publicznego nadzoruje Komisja, która w szczególności bada:

- „a) czy stosunek planowanego lub rzeczywistego publicznego deficytu do produktu krajowego brutto nie przekracza wartości referencyjnej, chyba że:
 - albo stosunek ten znacznie i stale maleje, i osiągnął poziom zbliżony do wartości referencyjnej,
 - albo przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a stosunek pozostaje zbliżony do wartości referencyjnej;
- b) czy stosunek zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto przekracza określoną wartość referencyjną, chyba że stosunek

²¹⁹ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską...*

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ *Ibidem*.

ten wystarczająco maleje i zbliża się wystarczająco szybko do wartości referencyjnej”²²².

Podobnie jak w przypadku warunków udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej, tak też i w przypadku przytoczonego artykułu wspomniane w nim wartości referencyjne zostały precyzyjnie określone w załączonym do TWE protokole²²³. Artykuł 1 tego protokołu zawiera zapis określający wartości referencyjne z art. 104 TWE: wielkość planowanego lub aktualnego deficytu budżetowego nie może przekraczać 3% produktu krajowego brutto, dług publiczny zaś nie może być większy niż 60% PKB.

W razie, gdy Państwo Członkowskie nie spełnia choćby jednego z tych kryteriów, Komisja przygotowuje sprawozdanie, w którym uwzględnia, czy deficyt budżetowy przekracza publiczne wydatki inwestycyjne oraz „wszelkie inne istotne czynniki, włącznie ze średnio-terminową sytuacją gospodarczą i budżetową Państwa Członkowskiego”²²⁴. Komisja może sporządzić sprawozdanie nawet wtedy, kiedy wskazane kryteria są spełnione, ale uzna, że w Państwie Członkowskim istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia nadmiernego deficytu (ust. 3). W wypadku uznania przez Komisję wystąpienia lub możliwości wystąpienia nadmiernego deficytu, organ ten przekazuje swoje stanowisko Radzie (ust. 5), która decyduje (na zalecenie Komisji, kwalifikowaną większością głosów i uwzględniając uwagi odpowiedniego kraju), czy występuje nadmierny deficyt (ust. 6). Jeżeli nadmierny deficyt zgodnie z tą procedurą zostanie stwierdzony, Rada udziela danemu Państwu Członkowskiemu zaleceń, których celem jest poprawa tej sytuacji w określonym terminie (ust. 8). W przypadku, gdy Rada stwierdzi, że w podanym terminie jej zalecenie nie spowodowało podjęcia stosownych działań, może zalecenie opublikować. Jeżeli Państwo Członkowskie nadal nie realizuje zaleceń Rady, może ona stwierdzić, że kraj taki ma opóźnienia w wykonywaniu jej zaleceń i ma podjąć w określonym terminie konieczne według Rady działania mające na celu redukcję deficytu (ust. 9). Na podstawie ust. 11, dopóki dane Państwo Członkowskie nie postępuje zgodnie z decyzją podjętą na podstawie ust. 9, Rada może zadecydować o zastosowaniu, a w razie potrzeby – o zaostrożeniu, jednego lub więcej z następujących środków: „– zażądaniu od danego Państwa Członkowskiego opublikowania przed emisją obligacji i innych papierów wartościowych dodatkowych informacji określonych bliżej przez Radę;

²²² Ibidem.

²²³ *Protocol on the excessive deficit procedure. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.

²²⁴ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską...*

- wezwaniu Europejskiego Banku Inwestycyjnego do sprawdzenia jego polityki pożyczkowej względem Państwa Członkowskiego;
- zażądaniu od danego Państwa Członkowskiego złożenia nieoprocentowanego depozytu w odpowiedniej wysokości we Wspólnocie do momentu, uznanego przez Radę, skorygowania nadmiernego deficytu;
- nałożeniu grzywny w odpowiedniej wysokości”²²⁵.

Wymienione w ust. 6–9 i w ust. 11 decyzje (niektóre lub wszystkie) Rada uchyla w stopniu, w jakim nadmierny deficyt w danym Państwie Członkowskim został w jej ocenie skorygowany (ust. 12). Zgodnie z ust. 13, podejmowanie przez Radę decyzji na podstawie ust. 7–9 i 11–12 następuje na zalecenie Komisji większością 2/3 głosów Państw Członkowskich, z wyłączeniem głosów odpowiedniego kraju.

3.6.2. Pakt Stabilizacji i Wzrostu

Regulacje dotyczące prowadzenia przez kraje członkowskie UGiW odpowiedniej polityki gospodarczej zawarte w traktacie z Maastricht rozwinięte i uszczegółowione zostały w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu. W Raporcie Rady ds. Finansów UE dla Rady Europejskiej, przedstawionym na szczycie w Dublinie (13–14 grudnia 1996 r.), m.in. stwierdza się, że „właściwy stan finansów jest warunkiem *sine qua non* utrzymania stabilnej sytuacji gospodarczej w Państwach Członkowskich oraz w całej Wspólnocie. Pozwala on zmniejszyć »obciążenie« polityki monetarnej oraz przyczynia się do utrzymania niskiego i stabilnego poziomu inflacji, dzięki czemu można oczekiwać, że stopy procentowe będą niskie. Zdrowe finanse państwa są zasadniczym warunkiem trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, a także wysokiego poziomu zatrudnienia”²²⁶. Aby te cele osiągnąć, Rada ds. Finansów przedstawiła Radzie Europejskiej propozycje przyjęcia odpowiednich rozporządzeń dotyczących wzmożonego nadzoru sytuacji budżetowej krajów Wspólnoty oraz trybu postępowania w sytuacji, gdyby w którymś z państw należących do unii walutowej wystąpił nadmierny deficyt budżetowy.

Rozporządzenia te – nr 1466/97 i 1467/97 – zostały wydane przez Radę Unii Europejskiej 7 lipca 1997 roku i wraz z Rezolucją Rady

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ *Przygotowania do trzeciego etapu unii ekonomicznej i walutowej. Raport Rady ds. Finansów UE dla Rady Europejskiej (przedstawiony na szczycie w Dublinie, 13–14 grudnia 1996 r.). „Monitor Integracji Europejskiej” 1997, nr 10, s. 32–33.*

Europejskiej z 17 czerwca 1997 roku składają się na tzw. Pakt Stabilizacji i Wzrostu²²⁷.

Rozporządzenie nr 1466/97 (zgodnie z art. 13 weszło w życie 1 lipca 1998 r.) zostało przyjęte na podstawie art. 99 ust. 5 TWE, zgodnie z którym Rada może „określić szczegóły procedury wielostronnego nadzoru”²²⁸ i ustanawia reguły dotyczące monitorowania programów stabilizacyjnych i konwergencji mających zapobiegać, we wczesnym stadium, występowaniu nadmiernych deficytów budżetowych oraz wspierać nadzór i koordynację polityk gospodarczych krajów należących do UGiW (art. 1). Zawarty w sekcji 2 (*Programy stabilizacji*) dotyczącej państw członków UGiW art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że każdy kraj uczestniczący w UGiW przedstawia Radzie i Komisji informacje (zgodnie z byłym art. 103 TWE, a obecnym art. 99) w formie programów stabilizacji, które zawierają (ust. 2):

a) średnioterminowe założenia polityki budżetowej, mającej na celu zrównoważenie budżetu lub uzyskanie nadwyżki i przewidywany poziom długu publicznego;

b) główne założenia dotyczące podstawowych wskaźników ekonomicznych, które są związane z realizacją programu stabilizacji, takie jak publiczne wydatki inwestycyjne, wzrost realnego PKB, zatrudnienie i inflacja;

c) opis środków polityki budżetowej i gospodarczej podjętych w celu osiągnięcia założeń tego programu oraz, w przypadku środków polityki budżetowej, szacunki ich wpływu na budżet;

d) analizę, jaki wpływ będą miały przyjęte podstawowe założenia gospodarcze na budżet i zadłużenie publiczne.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 omawianego rozporządzenia Rada, na podstawie oceny Komisji i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, bada, czy średnioterminowy cel polityki budżetowej zawarty w programie stabilizacji zawiera bezpieczną rezerwę zapewniającą uniknięcie nadmiernego deficytu, czy założenia ekonomiczne są realistyczne oraz czy podjęte (proponowane) środki są wystarczające do osiągnięcia średnioterminowych celów budżetowych. Ponadto Rada bada, czy treść programu stabilizacyjnego zapewnia bliższą koordynację polityk ekono-

²²⁷ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997. „Official Journal”, 2 August 1997, C 236; Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. „Official Journal”, 2 August 1997, L 209; Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. „Official Journal”, 2 August 1997, L 209.*

²²⁸ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską...*

micznych państw należących do UGiW. Ustęp 2 art. 5 stanowi, że Rada, na podstawie rekomendacji Komisji i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, opiniuje program. Jeśli Rada, zgodnie z art. 103 TWE, uzna, że cele i treść programu powinny być zmienione („wzmocnione”), zwraca się do państwa, które przedłożyło taki program, o dokonanie w nim odpowiednich zmian.

W artykule 6 ust. 1 mówi się, że zgodnie z art. 103 (obecnie art. 99) TWE Rada monitoruje realizację programu stabilizacyjnego ze szczególnym uwzględnieniem bieżącej lub spodziewanej znaczącej rozbieżności pomiędzy sytuacją budżetową a średnioterminowym celem polityki budżetowej lub dostosowaniami mającymi do tego celu prowadzić. W przypadku, gdy Rada zauważy taką rozbieżność, udziela odpowiedniemu krajowi rekomendacji dotyczącej podjęcia odpowiednich środków dostosowawczych (ust. 2). Na podstawie ust. 3, w przypadku, gdyby zaobserwowana przez Radę rozbieżność utrzymywała się lub powiększała, Rada może ową rekomendację upublicznić. Omawiane rozporządzenie zawiera także analogiczne zapisy dotyczące krajów pozostających poza UGiW zawarte w sekcji 3 *Programy konwergencji* (art. 7–10)²²⁹.

Drugie rozporządzenie składające się na Pakt Stabilizacji i Wzrostu – nr 1467/97 weszło w życie 1 stycznia 1999 roku (art. 18). Artykuł 2 ust. 1 tego rozporządzenia wprowadza zastrzeżenie, że nie każdy deficyt będzie uważany za nadmierny – zgodnie z art. 104 (obecnie także art. 104) TWE deficyt będzie uważany za wyjątkowy i tymczasowy, jeśli jest rezultatem niezwykłego wydarzenia, na które państwo członkowskie UGiW nie ma wpływu i które ma znaczący wpływ na sytuację finansową tego kraju lub gdy jest wynikiem „poważnych trudności gospodarczych”. Pojęcie to zostało doprecyzowane w ust. 2 – owe trudności są tutaj określone jako spadek w ciągu roku PKB danego państwa o co najmniej 2%. Deficyt zaś będzie uważany za tymczasowy, jeśli prognozy budżetowe dostarczone przez Komisję wskazują, że deficyt spadnie poniżej wartości referencyjnej wkrótce po ustąpieniu „niezwykłego wydarzenia” lub „poważnych trudności gospodarczych” (art. 2 ust. 1). Istotne znaczenie ma w tym kontekście ust. 3 omawianego art. 2. Stanowi on, że Rada podczas decydowania o tym, czy zaistniał nadmierny deficyt, powinna wziąć pod uwagę wszystkie informacje przedstawione przez oceniany kraj, a stanowiące,

²²⁹ W art. 7 ust. 2 podpunkcie (a) znajduje się zapis, że program konwergencji zawiera oprócz średnioterminowych celów polityki budżetowej (analogicznie jak w części rozporządzenia dotyczącej członków UGiW) także informacje dotyczące średnioterminowych celów polityki monetarnej i relacji pomiędzy tymi celami a kursem wymiany.

że pomimo niższego niż 2% rocznego spadku PKB deficyt ma charakter wyjątkowy. Szczególnie chodzi tutaj o nagłość jego wystąpienia lub zakumulowane spadki produkcji związane z wcześniejszymi tendencjami. Wśród wskazówek dla krajów członkowskich UGiW przyjętych przez Radę Europejską w czerwcu 1997 roku czytamy, że Państwa Członkowskie powinny ocenić, czy spadek koniunktury jest poważny, za punkt odniesienia przyjmując roczny spadek realnego PKB, w wysokości co najmniej 0,75%²³⁰.

W przypadku, gdy, zgodnie z procedurą zawartą w art. 104 TWE (aktualnie także art. 104), Rada zadecyduje o zaistnieniu nadmiernego deficytu, przedstawia ona jednocześnie rekomendacje odpowiedniemu państwu członkowskiemu UGiW (art. 3 ust. 1–3). Ustęp 4 art. 3 mówi, że taki kraj ma co najwyżej cztery miesiące na podjęcie kroków zaradczych. W razie, gdy żadne skuteczne działania zgodnie z art. 104 TWE nie zostały podjęte, Rada może każdą swoją decyzję upublicznić (art. 4 ust. 1). W sytuacji, gdy okoliczności zapisane w art. 104 TWE zaistniały, Rada wprowadza sankcje zgodnie z tymże artykułem (art. 6). Procedura związana z wystąpieniem nadmiernego deficytu jest zawieszana w sytuacji, gdy kraj członkowski UGiW podejmuje działania stosownie do rekomendacji lub ostrzeżenia sporządzonych zgodnie z art. 104 TWE (art. 9 ust. 1).

Sankcje, które może zastosować Rada wobec kraju, w którym występuje nadmierny deficyt budżetowy, są zawarte w sekcji 4 (*Sankcje*, art. 11–16) omawianego rozporządzenia. W artykule 11 stwierdza się, że jeśli Rada zdecyduje o zastosowaniu sankcji wobec odpowiedniego kraju, z reguły będzie wymagany nieoprocentowany depozyt. Rada może także zadecydować o uzupełnieniu tej sankcji środkami zapisanymi w art. 104 TWE (obecnie art. 104; ust. 11, myślnik pierwszy i drugi). Zgodnie z art. 12 ust. 1 depozyt składa się z elementu stałego w wysokości 0,2% ubiegłorocznego PKB kraju karanego i elementu zmiennego w wysokości 1/10 nadwyżki, o którą przekroczona została wielkość referencyjna 3% PKB. W ust. 2 art. 12 stwierdza się, że w każdym następnym roku, w którym decyzja Rady o wystąpieniu nadmiernego deficytu nie jest uchylona, Rada sprawdza, czy odpowiedni kraj podjął skuteczne kroki zgodnie z jej zaleceniami. W przeciwnym razie Rada może zadecydować o zintensyfikowaniu sankcji – nałożyć na to państwo obowiązek złożenia dodatkowego depozytu

²³⁰ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. Amsterdam, 17 June 1997*, część zatytułowana *Member States*, ust. 7. „Official Journal”, 2 August 1997, L 236.

w wysokości 1/10 różnicy pomiędzy wysokością ubiegłorocznego deficytu a dopuszczalną wielkością deficytu (3%). W ust. 3 przytaczanego artykułu postanowiono, że jednorazowy depozyt nie powinien przekraczać 0,5% PKB. Depozyt ten jest przekształcany przez Radę w karę, jeśli w ciągu dwóch lat od nałożenia obowiązku jego złożenia w stosownym kraju utrzymuje się nadmierny deficyt (art. 13). Jeśli decyzja o wystąpieniu nadmiernego deficytu zostanie uchylona, Rada uchyla także wszystkie nałożone na dany kraj sankcje (art. 15).

Przedstawione postanowienia Paktu Stabilizacji i Wzrostu zostały zatwierdzone na „szczycie” Rady Europejskiej w Amsterdamie w czerwcu 1997 roku. W ust. IV przyjętej tam przez Radę Europejską uchwały dotyczącej Paktu Rada stwierdza, że „zdecydowanie zachęca wszystkie strony, tj. Państwa Członkowskie, Radę i Komisję, do rygorystycznej i terminowej realizacji Traktatu [ustanawiającego Wspólnotę Europejską – T.K.] oraz Paktu na rzecz Stabilizacji i Wzrostu. Rezolucja jest politycznym drogowskazem dla wszystkich zainteresowanych”²³¹.

Jednak przedstawione zasady PSiW państwa uczestniczące w Unii Gospodarczej i Walutowej bardzo często naruszały – deficyty budżetowe w wielu z nich przekraczały dozwolone 3% PKB. Taki stan rzeczy dotyczył np. Francji, Niemiec, Grecji, Holandii czy Portugalii. W przypadku Francji i Niemiec doszło nawet do tego, że Komisja Europejska złożyła skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na brak decyzji Rady UE, która wobec nieuzyskania wymaganej większości kwalifikowanej głosów nie wszczęła procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do wspomnianych dwóch państw (patrz podrozdział 5.1.2.). Wobec naruszania przywołanych zasad PSiW i braku woli politycznej do ich rygorystycznego przestrzegania, państwa UE zdecydowały o wprowadzeniu do tekstów rozporządzeń Rady Unii Europejskiej 1466/97 i 1467/97 zmian.

Decyzja o zmianach w PSiW zapadła na podstawie raportu Rady UE (ECOFIN) na spotkaniu Rady Europejskiej w marcu 2005 roku²³². Rada Europejska zaaprobowwała propozycje ECOFIN-u, które „uaktualniają i uzupełniają” PSiW, oraz zwróciła się do Komisji Europejskiej o przygotowanie dla Rady UE propozycji odpowiednich rozporządzeń. KE propozycje takie oczywiście przygotowała²³³. Ich następstwem było

²³¹ Ibidem.

²³² *European Council, Brussels 22 and 23 March 2005, Presidency Conclusions. Council of the European Union, 7619/05.*

²³³ *Commission of the European Communities, Brussels, 20.4.2005, 2005/0064 (SYN): Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1466/97 on the*

przyjęcie przez Radę UE dwóch rozporządzeń wprowadzających zmiany do rozporządzeń 1466/97 i 1467/97²³⁴.

W preambule rozporządzenia 1055/2005 wprowadzającego zmiany do rozporządzenia 1466/97 stwierdzono, że wobec zróżnicowania sytuacji gospodarczej i budżetowej państw UE średniookresowe cele polityki budżetowej powinny być także zróżnicowane dla poszczególnych państw UE, po wzięciu pod uwagę również „spodziewanych zmian demograficznych”. W celu wzmocnienia zaś zorientowanej na wzrost gospodarczy natury PSiW podczas wytyczania drogi do osiągnięcia średniookresowych celów polityki budżetowej powinno się brać pod uwagę reformy strukturalne, które pozwolą na oszczędności w dłuższej perspektywie czasowej. Szczególna waga powinna być tutaj przyłożona do reform systemów emerytalnych, które w krótkim okresie ich wprowadzania powodują pogorszenie się stanu finansów publicznych.

W dołączonym do rozporządzenia 1466/97 art. 2a stwierdza się, że każde państwo członkowskie będzie miało zróżnicowany średnioterminowy cel w zakresie sytuacji budżetu; jednocześnie zawarto tutaj wartość 3% w stosunku do PKB jako bezpieczny poziom deficytu budżetowego. Dążąc do szybkiego zrównoważenia budżetu, państwa członkowskie powinny mieć swobodę w polityce budżetowej, szczególnie, jeśli chodzi o dokonywanie inwestycji publicznych.

Cytowany art. 5 ust. 1 rozporządzenia 1466/97 został zmieniony przede wszystkim w ten sposób, że Rada oceniając perspektywę osiągnięcia średnioterminowych celów polityk budżetowych, bierze pod uwagę to, czy większy wysiłek w osiąganiu tych celów jest podejmowany w okresie lepszej koniunktury gospodarczej, podczas gdy wysiłki takie mogą być mniejsze w czasie gorszej koniunktury. Rada ma brać pod uwagę także wprowadzane reformy strukturalne, które pozwolą na oszczędności w dłuższej perspektywie, a także na przyspieszenie

strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies oraz Commission of the European Communities, Brussels, 20.4.2005, 2005/0061 (CNS): *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.*

²³⁴ *Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.* „Official Journal of the European Union”, 7 July 2005, L 174 oraz *Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.* „Official Journal of the European Union”, 7 July 2005, L 174.

tempa wzrostu gospodarczego i w ten sposób wpłyną na równowagę finansów publicznych. Powtórzono także to, że szczególna waga ma być przykładana do reform systemów emerytalnych.

Pomijając pewne zmiany o charakterze technicznym (np. zmieniające terminy, w których Państwa Członkowskie lub organy WE muszą się zmieścić w swoich decyzjach i działaniach), należy przede wszystkim odnotować, że w rozporządzeniu 1056/2005 zmieniającym rozporządzenie 1467/97 wyraźnie złagodzono warunki, jakie muszą zaistnieć, aby Komisja Europejska i Rada UE nie uznały deficytu budżetowego za nadmierny. Takie przekroczenie może nie być uznane za nadmierne wtedy, kiedy jest następstwem ujemnego tempa wzrostu PKB lub spadku produkcji wynikającego ze zbyt wolnego realnego tempa wzrostu PKB w stosunku do potencjalnego. KE w swoim raporcie przygotowywanym na podstawie art. 104 TWE weźmie także pod uwagę inne okoliczności (w szczególności potencjalne tempo wzrostu PKB, uwarunkowania związane z cyklem gospodarczym, wprowadzaniem założeń strategii lizbońskiej czy prowadzonej polityki mającej na celu rozwijanie badań i innowacji). KE ma brać pod uwagę także takie okoliczności, które są zdaniem państw członkowskich istotne w tym kontekście i które zostaną przedłożone Komisji i Radzie UE. Specjalna waga ma tutaj być przykładana do podejmowanych wysiłków mających na celu rozwój „międzynarodowej solidarności” oraz realizację celów polityk UE. Po raz kolejny w interesującym nas kontekście wspomniano, że KE i Rada w swoich ocenach założeń polityk budżetowych państw członkowskich mają brać pod uwagę także przeprowadzane reformy systemów emerytalnych.

Wymowa zmian wprowadzonych do rozporządzeń składających się na Pakt Stabilizacji i Wzrostu jest wyraźna. Poprzez wprowadzenie konieczności uwzględniania przez Radę UE i Komisję Europejską w swoich decyzjach i działaniach wielu uwarunkowań wpływających na sytuację budżetową państw członkowskich UGiW poprawki te oznaczają w istocie rozluźnienie reguł Paktu. Jest tak tym bardziej, że wspomniane w rozporządzeniach 1055/2005 i 1056/2005 okoliczności (zła koniunktura gospodarcza, reformy systemów emerytalnych, które mogą však być przeprowadzane permanentnie, realizacja strategii lizbońskiej itd.) są bardzo nieostre i będą mogły być bardzo łatwo wskazywane jako usprawiedliwienia istnienia deficytów budżetowych przekraczających poziom 3% PKB. Tym samym wprowadzone do PSiW zmiany sankcjonują stan faktyczny, tzn. naruszanie jego reguł.

Rozdział 4.

Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej dla uczestniczących w niej państw narodowych

4.1. Unia walutowa a suwerenność państwa

Jak zauważa się w literaturze prawniczej lub też politologicznej („suwerenność to pojęcie polityczno-prawne”¹), kategoria suwerenności należy do najbardziej kontrowersyjnych i spornych pojęć. Spowodowane jest to tym, że pojęcie to ma charakter historyczny, jego rozumienie podlegało bardzo wyraźnym zmianom i było zróżnicowane w różnych okresach historycznych. Ponadto, jak często się zastrzega, ze zróżnicowanym znaczeniem pojęcia suwerenności mamy także do czynienia w prawie (tutaj ponadto np. suwerenność państwa i suwerenność narodu nie są pojęciami tożsamymi), w naukach politycznych czy ekonomicznych². S. Zawadzki pisze, że „zarówno w teorii państwa i prawa, jak również w nauce prawa międzynarodowego problem suwerenności

¹ I. Popiuk-Rysińska: *Suwerenność współczesnych państw – konieczność redefinicji?* W: *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*. Red. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska. Warszawa 1995, s. 213.

² J. Kranz: *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*. W: *Spór o suwerenność*. Red. W.J. Wołpiuk. Warszawa 2001, s. 103; J. Barcz: *Suwerenność w procesach integracyjnych*. W: *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*. Red. W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski. Warszawa 1999, s. 31; J. Kranz: *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998, s. 33; A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwa*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 15.

należy do najbardziej skomplikowanych problemów teoretycznych. Mimo bowiem kluczowego znaczenia (zwłaszcza dla prawa międzynarodowego), treść pojęcia suwerenności nie została określona przez żadną normę prawa międzynarodowego³. Na sporność pojęcia suwerenności zwracają także uwagę np. M. Gulczyński i J. Wawrzyniak⁴. T. Stein pisze, że suwerenność „jest najbardziej błyszczącym i kontrowersyjnym pojęciem w historii, w doktrynie i w praktyce publicznego prawa międzynarodowego”⁵. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na to, że niejasność pojęcia suwerenności była wskazywana już w okresie międzywojennym – np. Z. Wachlowski pisał w wydanej w 1938 roku pracy: „[...] nie ma chyba innego pojęcia polityczno-prawnego, które miałyby tak różnorodną treść, jak pojęcie suwerenności”⁶ – a wtedy nie komplikowały go jeszcze takie procesy i zjawiska, jak integracja międzynarodowa, współzależność, globalizacja, wzrost liczby i znaczenia organizacji międzynarodowych w postaci, z jaką mamy do czynienia obecnie.

Pojęcie suwerenności wywodzi się z okresu średniowiecza („można przyjąć, że starożytność, w każdym razie Grecja, nie zna i nie tworzy pojęcia suwerenności”⁷) i związane jest z feudalizmem jako formacją polityczno-ekonomiczną. „Suwerenem» (*souverain*, *supremus*), czyli »najwyższym«, nazywany był ten, kto sytuował się na najwyższym szczeblu drabiny feudalnej, nad którym więc nie było już nikogo »wyższego« (*superior*)”⁸. Z kolei J. Pruszyński na temat pochodzenia tego pojęcia pisze, iż we Francji, skąd się ono wywodzi, mianem *souverains* określani byli seniorzy sprawujący władzę nad podległymi im

³ S. Zawadzki: *W kwestii podzielności i stopniowości suwerenności państwowej*. W: *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie profesora Eugeniusza Zielińskiego*. Red. T. Mołdawa, Z. Kiełmiński, G. Ulicka, K.A. Wojtaszczyk. Warszawa 1999, s. 289.

⁴ M. Gulczyński, J. Wawrzyniak: *Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych czasach*. W: *Spór o suwerenność...*, s. 178.

⁵ T. Stein: *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*. W: *Suwerenność i integracja...*, s. 41.

⁶ Z. Wachlowski: *Suwerenność prawna i polityczna w historii i teorii angielskiej*. Lwów 1938, s. 80.

⁷ G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Małarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa*. Lublin 1989, s. 54.

⁸ L. Ehrlich: *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*. Warszawa 1961, s. 80. M.A. Krąpiec pisze, że „w powszechnym rozumieniu suwerenem jest ten, nad którym nie ma już kogoś wyższego. I w sensie politycznym takim suwerenem jest albo jakaś osoba »pierwsza« – władca, albo jakaś społeczna organizacja, jakiś »kolektyw« posiadający władzę ustanawiania prawa i jego skutecznego realizowania”. M.A. Krąpiec: *Suwerenność – czyja?* Lublin 2001, s. 41–42.

wasalami (łac. *superatus*, *superanus* – wyższy, zwierzchnik). Dla panującego termin suwerena zastrzeżony został w wieku XIII⁹.

Wspomniana niejasność pojęcia suwerenności spowodowana jest m.in. tym, że jak zauważa K. Wójtowicz, będąc formułą „*par excellence* polityczną”, jego znaczenie podlegało istotnym zmianom¹⁰. Już od okresu średniowiecza w rozumieniu suwerenności wskazać można dwa aspekty – wewnętrzny i zewnętrzny – związane z jednej strony z podporządkowywaniem sobie przez monarchę we Francji słabszych feudałów, a z drugiej strony z jego dążeniem do uniezależnienia się od uniwersalistycznych aspiracji papieża i cesarstwa¹¹. J. Kukułka pisze, że suwerenność pojawiła się „jako antyteza średniowiecznych uniwersalizmów (imperialnych i kościelnych), które nie chciały dopuścić do rozwoju autonomii jednostek politycznych ówczesnego świata”¹².

⁹ J. Pruszyński: *Koncepcje i dylematy niepodległości i suwerenności w dawnej polskiej myśli politycznej*. W: *Spór o suwerenność...*, s. 14.

¹⁰ Na temat ewolucji pojęcia suwerenności w doktrynach prawnych i politycznych m.in.: A. Pieniążek: *Suwerenność – problemy teorii i praktyki*. Warszawa 1979; A. Marszałek: *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*. Łódź 2000; A. Marszałek: *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*. Łódź 2001; K. Grzybowski: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 1967; H. Olszewski, M. Zmierzak: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań 1994.

¹¹ K. Wójtowicz: *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*. W: *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*. Red. J. Kolasa. Cz. 1. Wrocław 1998, s. 9.

¹² J. Kukułka: *Wymuszone samoograniczenie suwerenności Polski w układzie Europejskim*. W: *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość?* Red. J. Fiszer, Cz. Mojsiewicz. Poznań–Warszawa 1995, s. 63. A. Pieniążek pisze o średniowiecznym ładzie: „[...] społeczno-polityczne zasady porządku w Europie oparte zostały na doktrynie Kościoła, uważającego średniowieczne społeczeństwo za wielką rodzinę, na której czele stał papież, jako głowa duchowna, oraz cesarz Świętego Cesarstwa Rzymskiego – jako głowa świecka. Władzom tym podporządkowani byli możnowładcy, królowie i książęta. W konsekwencji Kościół i cesarstwo sprawowali *de facto* władzę zwierzchnią nad monarchami”. A. Pieniążek: *Suwerenność – problemy teorii...*, s. 12–13. Z czasem taki porządek zaczął być kwestionowany, a efektem tego m.in. rozwój teorii suwerenności: „[...] teoria państwa rozwijała się przez całe średniowiecze pod wpływem faktu, iż istniały trzy rodzaje tego tworzy społecznego, który uważano za państwo: papieżstwo, cesarstwo, poszczególne państwa. Każde z nich miało – lub stało teoretycznie na stanowisku, że ma – »władzę« nad określonym terytorium (dla papieża i cesarstwa były to, co najmniej, terytoria wszystkich państw chrześcijańskich, katolickich); że ma tę władzę bezpośrednio nad mieszkańcami tych państw, a nie (papieżstwo, cesarstwo) za pośrednictwem ich władzy państwowej. [...] Cechą średniowiecza od XII w. jest zaostrzający się konflikt między państwami a papieżem i cesarstwem. [...] Nowa, od XIII w. rozwijająca się teoria państwa polega przede wszystkim na ujmowaniu państwa jako osoby prawnej, władcy jako organu tej osoby. Władcę uważa się za niezależnego od wszelkich innych czynników wewnętrznych

Wspomniane zmiany znaczenia suwerenności w szczególności dotyczyły podmiotu władzy zwierzchniej. Dla analizy pojęcia suwerenności w stosunkach międzynarodowych najistotniejsze znaczenie ma zewnętrzny aspekt suwerenności. Jednak dla porządku i z racji zawiłości tematu należy krótko wymienić także inne podmioty, którym w historycznym rozwoju koncepcji suwerenności przypisywany był jej walor.

Po okresie, w którym – jak wspomniano – atrybut suwerenności przypisywali sobie papież i cesarz, w opozycji do której to koncepcji zapoczątkowany został rozwój teorii suwerenności, w dalszej historii ewolucji koncepcji suwerenności przewagę uzyskała teoria państwa – władcy jako suwerena. „Suwerenność, jako rzeczywista cecha władzy monarchicznej, pojawia się wówczas, gdy dualizm władzy – duchowej i świeckiej – oraz zależność państwa od Kościoła i cesarstwa zostają zastąpione zasadą jedności państwa nowożytnego”¹³. Na podmioty, które mogą być nosicielami suwerenności, wskazywał J. Bodin (1530–1596): „[...] jeśli suwerenność należy do jednego księcia, nazwiemy je [państwo – T.K.] monarchią, jeśli cały lud ma w tym udział, powiemy, że państwo jest ludowe, a jeśli tylko mniejsza część ludu, orzekniemy, że państwo jest arystokratyczne”¹⁴. Nie wykluczając więc sprawowania władzy przez ogół czy grupę, myśliciel ten był zdecydowanym zwolennikiem suwerenności władzy monarchy¹⁵. Suwerenność to główna cecha państwa, zapewniająca władzę absolutną – absolutną niezależność zarówno w aspekcie wewnętrznym (niezależność od poddanych), jak i zewnętrznym (niezależność od podmiotów zewnętrznych wobec państwa)¹⁶.

czy zewnętrznych, czyli rozwija się teorię suwerenności”. K. Grzybowski: *Historia doktryn politycznych...*, s. 158–159.

¹³ A. Pieniążek: *Suwerenność – problemy teorii...*, s. 26. „Miejsce budowanego systemu organizacji świata z władzą najwyższą papieża zajęły odrębne monarchie silnie podkreślające swą niezależność i odrzucające aspiracje światowładcze oraz przeciwstawiające się istnieniu ponad nimi jakiegokolwiek wyższej władzy zewnętrznej. Praktyka polityczna potwierdziła zwycięstwo koncepcji politycznej świata złożonego z odrębnych, suwerennych państw”. I. Popiuk-Rysińska: *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych*. Warszawa 1993, s. 33. Już w okresie nowożytności duże znaczenie dla kształtowania się suwerennych państw miały pokój augsburski (1555 r.) i przyjęta na nim zasada: „Czyja władza, tego religia” („Cuius regio eius religio”) oraz pokój westfalski (1648 r.).

¹⁴ J. Bodin: *Sześć ksiąg o rzeczypospolitej*. Przeł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski. Warszawa 1958, s. 227.

¹⁵ „Koronna teza o suwerenności władzy państwowej zapewniła jego twórczości poważny wpływ na umacnianie się doktryny absolutyzmu królewskiego”. H. Olszewski, M. Zmierzak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 95.

¹⁶ J. Bodin: „[...] suwerenność jest absolutną i nieustającą władzą rzeczypospolitej” oraz: „[...] suwerenność nie jest ograniczona ani co do władzy, ani co do zakresu, ani co do pewnego czasu”. J. Bodin: *Sześć ksiąg...*, s. 88–91.

W opozycji do takiego stanowiska sytuowały się w okresie współczesnym J. Bodinowi poglądy tzw. monarchomachów (J. Althusius, G. Buchman, J. Brutus, J. Boucher¹⁷), którzy byli zwolennikami suwerenności ludu. To lud określił pozycję władcy w drodze zawartej z nim umowy i powołał do życia państwo. Na mocy tej umowy została przekazana przez lud tylko część władzy, jej najistotniejsza część pozostawała przy ludzie¹⁸. Jednak prawdziwym prekursorem suwerenności ludu był Marsyliusz z Padwy (ok. 1275–1343), którego poglądy stanowiły pierwsze od czasów starożytności uzasadnienie dla demokracji jako ustroju politycznego. Zdaniem Marsyliusza „lud tworzy prawo i powołuje rząd, prawo zaś stanowi naczelną dyrektywę, w ramach której rząd działa pod kontrolą ludu”¹⁹.

Suwerenność jest przypisywana ludowi także przez J.J. Rousseau (1712–1778). Tym jednak, co stanowi o oryginalności jego myśli, jest podkreślenie tego, że cechami tej suwerenności są niezbywalność i niepodzielność²⁰. Przy czym, nie opowiadając się zdecydowanie za jakimś określonym ustrojem, najistotniejszą kwestią dla J.J. Rousseau było to, aby to właśnie wola ludu była wykonywana, a „każda władza jest tylko urzędnikiem ludu”²¹.

Innym podmiotem zbiorowym, któremu w historycznym rozwoju teorii suwerenności przypisywano atrybut suwerenności, był naród. Koncepcje takie ukształtowały się w XIX wieku we Włoszech w okresie walki o zjednoczenie tego kraju. Naród ma prawo do posiadania własnej państwowości, naród miałby być źródłem władzy w państwie oraz naród ma prawo do wyboru formy rządów²².

Według kolejnej koncepcji suwerenem jest jednostka. Zwolennikiem takiego podejścia był J. Locke (1632–1704). Wyeksponował on

¹⁷ A. Pieniążek: *Suwerenność – problemy teorii...*, s. 34–35.

¹⁸ H. Olszewski, M. Zmierzak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 106.

¹⁹ A. Wójtowicz: *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*. Katowice 1977, s. 54. Także m.in. K. Grzybowski: *Historia doktryn politycznych...*, s. 200; A. Pieniążek: *Suwerenność – problemy teorii...*, s. 21; H. Olszewski, M. Zmierzak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 80–83.

²⁰ W odniesieniu do niezbywalności J.J. Rousseau pisał: „[...] suwerenność, polegająca jedynie na sprawowaniu woli powszechnej, nie może nigdy podlegać odstąpieniu” i że zwierzchnik będący istotą zbiorową, „może być reprezentowany tylko przez samego siebie. Przekazywana może być tylko władza, a nie wola”. Natomiast co się dotyczy niepodzielności suwerenności: „[...] z tej samej racji, dla której władza zwierzchnia nie podlega odstąpieniu, jest ona niepodzielna; bo wola jest albo nie jest powszechną; jest wolą całego ludu albo tylko jednej jego części”. J.J. Rousseau: *Umowa społeczna*. Warszawa 1966, s. 32–33.

²¹ H. Olszewski, M. Zmierzak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 172.

²² B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 2001, s. 257–258.

jednostkę „jako dominujący podmiot w społeczeństwie i państwie, wyposażając tylko ją w pełną suwerenność i wynikające stąd prawa. To właśnie jej podporządkował służebnie państwo i społeczeństwo, które miały stać na straży suwerenności jednostki, jej wolności i wszelkich jej interesów, wynikających np. z prawa własności; nigdy odwrotnie. Locke zdetronizował państwo jako suwerena”²³.

Podmiotem, któremu także przypisywany był atrybut suwerenności, jest prawo. Koncepcja suwerenności prawa w najbardziej rozwiniętej formie funkcjonowała w Anglii w okresie XIII–XV wieku²⁴. „Zwierzchność prawa oznacza nie tylko to, że każdy w państwie, nie wyłączając króla, jest wiązany obowiązującym prawem kraju, prawem pospolitym [...], ale także i to, że żadna grupa czy jednostka, a więc także i król, nie jest władna zmienić swoją wolą obowiązującego prawa, a w każdym razie niektórych, zasadniczych jego części”²⁵.

Wreszcie podmiotem uważanym za nosiciela suwerenności był organ państwowy. Najbardziej rozwiniętą tutaj teorią była angielska teoria suwerenności parlamentu. Zgodnie z nią to parlamentowi przysługuje prawo podejmowania ostatecznych decyzji państwowych, obywatele zaś nie mają możliwości kwestionowania tego stanowiska²⁶.

Tak więc, jeśli chodzi o historyczny rozwój koncepcji związanych z suwerennością w znaczeniu wewnętrznym, można wskazać takie podmioty, jak monarcha, lud, naród, jednostka, prawo czy organ państwowy jako te, którym przypisywano atrybut suwerenności. W końcu, w zdecydowanej większości przypadków, jako nosiciel suwerenności w płaszczyźnie wewnętrznej „zwyciężył” podmiot grupowy. „W historycznym procesie upodmiotowienia ludu (narodu) i przechodzenia od absolutyzmu do demokracji parlamentarnej pojawiło się pojęcie suwerena w postaci bytu zbiorowego oraz suwerenności jako formy zwierzchnictwa ludu w zakresie wyłączności prawodawczej i kontrolowania władzy wykonawczej”²⁷. Pod wpływem myśli J.J. Rousseau

²³ A. Marszałek: *Suwerenność a integracja europejska...*, s. 21; A. Pieniążek: *Suwerenność – problemy teorii...*, s. 43.

²⁴ Z. Wachlowski: *Suwerenność prawna i polityczna...*, s. 18.

²⁵ Ibidem, s. 14. Autor ten zauważa (s. 13), że teoria suwerenności prawa funkcjonowała nie tylko w Anglii, ale można ją spotkać także w XVI-wiecznej Polsce, a jej reprezentantami byli Stanisław Orzechowski i Andrzej Frycz Modrzewski. „W żadnym jednak ustroju państwowym nie ma ona równie mocnych podstaw, równie powszechnego uznania i praktycznego zastosowania jak w Anglii”.

²⁶ B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne...*, s. 259; Z. Wachlowski: *Suwerenność prawna i polityczna...*, s. 79–80.

²⁷ W.J. Wołpiuk: *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*. W: *Spór...*, s. 52.

już w końcu XVIII wieku w takich, aktach jak Deklaracja Praw Człowieka z roku 1789 i Deklaracja Praw Człowieka z roku 1793 jako nościela suwerenności wskazywano lud bądź naród²⁸. Suwerenność podmiotu zbiorowego stała się także zasadą ustrojową np. w konstytucjach Stanów Zjednoczonych z 1787 roku, Francji z 1791 roku czy w polskiej Konstytucji 3 maja. W chwili obecnej suwerena w aspekcie wewnętrznym (czy też podmiot, do którego należy władza zwierzchnia) zazwyczaj wskazuje się w konstytucjach i jest nim w zdecydowanej większości przypadków podmiot grupowy (lud, naród)²⁹.

Jak wspomniano, w odniesieniu do uczestnictwa państwa w procesach integracyjnych (a szerzej – w stosunkach międzynarodowych) najistotniejsze znaczenie ma zewnętrzny aspekt suwerenności. W tym kontekście jest ona przypisywana państwu. „Teoria suwerenności państwa [...] pozostała dominującą w teorii i praktyce”³⁰; „wraz z rozwojem nowożytnych państw narodowych suwerenność zaczęto utożsamiać z państwem”³¹.

Najogólniej, pojęcie suwerenności państwa oznacza „niezależność władzy państwowej od jakiejkolwiek innej władzy”³². Bardziej precyzyjnie, jak pisał często przywoływany w literaturze przedmiotu L. Ehrlich³³, przez suwerenność można rozumieć „samą najwyższą, przez nikogo poza państwem nie ograniczoną władzę” bądź też dwa atrybuty tej władzy, czyli samowładność, tzn. „prawną niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych”, i całowładność, tj. „kompetencję normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa”. Doprecyzowując rozumienie suwerenności państwa nad jego terytorium, autor ten w innym miejscu stwierdził, że oznacza ona „domniemanie wszechstronnych kompetencji państwa, a więc domniemanie, że państwo może bez naruszania swych zobowiązań wobec innych państw

²⁸ Art. III Deklaracji Praw Człowieka z 1789 r. stanowi: „[...] źródło wszelkiej władzy zasadniczo tkwi w narodzie” (w oryginale: „[...] le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation”), a art. XXV Deklaracji Praw Człowieka z roku 1793: „[...] wszechwładza spoczywa w ręku ludu; jest ona jedna i niepodzielna, nie ulega przedawnieniu i nie może być na nikogo przelana” (w oryginale: „[...] la souveraineté réside dans le peuple [...]”). L. Faguet: *Liberalizm*. Lwów 1902.

²⁹ Analiza postanowień dotyczących podmiotu będącego suwerenem zawartych w konstytucjach krajów Unii Europejskiej: K. Wójtowicz: *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*. W: *Spór...*

³⁰ A. Marszałek: *Suwerenność a integracja...*, s. 24.

³¹ J. Kukułka: *Wymuszone samoograniczenie...*, s. 63.

³² W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 2001, s. 125.

³³ L. Ehrlich: *Prawo narodów*. Kraków 1948, s. 104.

rozwijać na tym terytorium wszelką działalność, jaką uzna za stosowną, o ile przez nią nie zostają naruszone prawa innych państw”³⁴. Inaczej mówiąc, całowładność polega na uprawnieniu do regulowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa i łączy się ona ze zwierzchnictwem terytorialnym (władza wykonywania na terytorium państwa wszystkich właściwych mu funkcji i działań) oraz ze zwierzchnictwem personalnym (oznaczającym istnienie więzi prawnej pomiędzy państwem a jednostką, której rezultatem są określone obowiązki jednostki wobec państwa)³⁵.

W istocie tożsame z przedstawionym definiowaniem suwerenności przez określenie jej atrybutów jest stwierdzenie, iż polega ona na „niezależności centralnych organów państwowych od innych państw lub organizacji oraz wyłączności władzy sprawowanej przez te organy na terytorium państwa”³⁶. Bardzo podobnie definiuje się suwerenność jako „niezależność ośrodka decyzji politycznej (władzy politycznej) w jego działalności zarówno na kontrolowanym przez ten terytorium państwowym, jak i w stosunkach z innymi państwami”³⁷.

Cechą suwerenności, na którą zwraca się uwagę, jest jej pierwotność, czyli to, że nie pochodzi ona od żadnego innego podmiotu. „Przez suwerenność, jak sam termin wskazuje, trzeba rozumieć władzę najwyższą, a więc władzę, która od nikogo nie zależy, czyli która nikomu nie podlega. Władza taka jest władzą pierwotną, gdyby bowiem władza suwerenna pochodziła od innej władzy, zatraciłaby na rzecz tej innej władzy swoją cechę suwerenności”³⁸. Na tę cechę suwerenności zwracają także uwagę np. L. Ehrlich: „[...] suwerenność państwa jest jego własna, czyli pierwotna, nie pochodzi więc od drugiego państwa”³⁹ czy A. Klafkowski: „[...] analiza historyczna wykazuje, że suwerenność jest zjawiskiem mającym charakter pierwotny, nie pochodzi ona z nadania, nie jest więc zjawiskiem pochodnym”⁴⁰.

³⁴ *Idem*: *Suwerenność a morze...*, s. 80; M.N. Shaw: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 2000, s. 256.

³⁵ B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne...*, s. 255.

³⁶ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986, s. 67.

³⁷ S. Ehrlich: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa 1979, s. 64.

³⁸ C. Berezowski: *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego. Z teorii prawa międzynarodowego*. Warszawa 1957, s. 10–11.

³⁹ L. Ehrlich: *Suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych. Zagadnienia prawa międzynarodowego*. Katowice 1967, s. 5.

⁴⁰ A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979, s. 140.

Rozumienie suwerenności w kategoriach samowładności i całościowości może dotyczyć tylko płaszczyzny formalnoprawnej. We współczesnym świecie nie ma bowiem państwa, o którym można by powiedzieć, że spełnia tak określone warunki suwerenności. Każde państwo, w mniejszym lub większym stopniu, jest w jakiś sposób uzależnione od swojego otoczenia zewnętrznego (podatne na wpływy z zewnątrz). To uzależnienie może mieć charakter dobrowolny i wynikać ze świadomej decyzji danego kraju bądź też może być wynikiem zewnętrznych okoliczności i uwarunkowań, na które kraj ten nie ma żadnego wpływu bądź też wpływ ten jest niewielki. Takie rozróżnienie pomiędzy suwerennością w sensie formalnoprawnym i suwerennością w znaczeniu faktycznym czy „politycznym” ma kluczowe znaczenie dla wyjaśnienia i „pogodzenia” suwerenności państwa z jego np. uczestnictwem w strukturach integracyjnych, co jest zasadniczym przedmiotem niniejszych rozważań. J. Barcz wskazując na różne rozumienia pojęcia suwerenności, pisze o „suwerenności państwowej”, pojmowanej w kategoriach prawa międzynarodowego (zewnętrzny wymiar suwerenności), „suwerenności narodowej” – pojmowanej w kategoriach prawa konstytucyjnego (wspomniany uprzednio wewnętrzny aspekt suwerenności) oraz właśnie o „suwerenności politycznej”, zawierającej w sobie różne aspekty politologiczne, a także ekonomiczne⁴¹.

W literaturze przedmiotu rozróżnienie to jest ujmowane w następujący sposób. L. Ehrlich stosuje terminy „ograniczenie suwerenności” i „ograniczenie wykonywania suwerenności”. To drugie pojęcie jest związane chociażby ze stosunkami zewnętrznymi państwa, „ale nie ogranicza jego prawnej możliwości występowania w stosunkach międzynarodowych w charakterze pełnoprawnego podmiotu społeczności międzynarodowej”⁴².

J. Kranz używa określeń „ograniczenie suwerenności” oraz „ograniczenia w wykonywaniu suwerenności (wykonywania kompetencji)”. Jeśli chodzi o ograniczenia suwerenności, to polegają one na tym, iż dane państwo, nie przestając formalnie istnieć, „traci w części lub w całości możliwość występowania w stosunkach międzynarodowych jako podmiot prawa narodów, przy czym w imieniu tego państwa występuje na zewnątrz inne państwo”⁴³. W związku z tym – zdaniem tego autora – „trafniejsze wydaje się postrzegać suwerenność państwa nie

⁴¹ J. Barcz: *Suwerenność w procesach...*, s. 31.

⁴² L. Ehrlich: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1958, s. 123.

⁴³ J. Kranz: *Suwerenność państwa i prawo...*, 134–136.

tylę jako niczym nie uszczuplony katalog kompetencji, lecz raczej badać istnienie zdolności do wykonywania funkcji państwowych. Prawne lub faktyczne ograniczenia mogą redukować rzeczywistą kompetencję państwa lub jej wykonywanie, lecz ponieważ suwerenność nie ma postaci sztywnego katalogu kompetencji, wspomniane ograniczenia nie oznaczają likwidacji zdolności danego podmiotu. [...] Możliwe są natomiast ograniczenia w wykonywaniu kompetencji państwowych. W tym kontekście mówi się czasami o ograniczeniu praw suwerennych państwa, czego nie należy utożsamiać z ograniczeniem suwerenności państwa. Pod niezbyt trafnym i mało precyzyjnym terminem »prawa suwerenne« rozumie się w takim przypadku kompetencje państwa, których wykonywanie lub zakres podlega ograniczeniom w wyniku zobowiązań międzynarodowoprawnych państwa. Trudno w takim przypadku mówić o ograniczaniu suwerenności państwa czy też ograniczaniu suwerenności narodowej, trafniej natomiast o zgodnym z prawem międzynarodowym ograniczeniu kompetencji państwa, co nie jest bynajmniej równoznaczne z przekazaniem kompetencji państwa innemu podmiotowi”⁴⁴.

Bardzo podobnie kwestię tę ujmuje R. Sonnenfeld – suwerenność jest „pojęciem niepodzielnym, ograniczenie suwerenności oznacza ograniczenie podmiotowości międzynarodowej. Od ograniczenia suwerenności należy odróżnić ograniczenie wykonywania praw suwerennych czy to na rzecz państw, czy też organizacji międzynarodowych”⁴⁵.

C. Berezowski pisze, iż od pojęcia suwerenności, „która jest czymś niezmiennym” należy odróżnić „treść suwerenności, która ulega przemianom w zależności od przemian w określonych co do czasu i miejsca stosunkach międzynarodowych”⁴⁶. Przejawem tej treści suwerenności, z którą mamy do czynienia w relacjach państwa z organizacją lub organem międzynarodowym, jest „kompetencja własna państwa”⁴⁷.

W interesującym nas kontekście pojęcie „kompetencji do podejmowania decyzji” jako znaczenia terminu „suwerenność” oraz rozróżnienia pomiędzy suwerennością w znaczeniu prawnym i politycznym stosuje także K.W. Deutsch. Pisze on, że w znaczeniu prawnym suwerenność jest „ostatecznym prawem do podejmowania decyzji, prawem do podejmowania decyzji, od których nie ma wyższego odwołania. Jednak

⁴⁴ J. Kranz: *Państwo i jego suwerenność*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 7, s. 16.

⁴⁵ R. Sonnenfeld: *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1973, s. 26.

⁴⁶ C. Berezowski: *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego. Z teorii prawa międzynarodowego*. Warszawa 1957, s. 10–11.

⁴⁷ Ibidem, s. 57.

z realistycznego, politycznego punktu widzenia, rzeczy tak się nie mają. Nie ma rządu na świecie, który może podejmować decyzje z ostateczną nieodwołalnością [ang. with ultimate finality]. [...] Suwerenność w politycznym znaczeniu oznacza raczej ogólną kompetencję do podejmowania decyzji”⁴⁸.

Z kolei W. Lang, J. Wróblewski i S. Zawadzki piszą, że władza ma charakter suwerenny zewnętrznie wtedy, kiedy najwyższe organy państwa „nie podlegają organom innych państw lub organizacji międzynarodowych”⁴⁹. Zewnętrzna suwerenność państwa jest traktowana jako zasada prawa międzynarodowego oraz jako „pewien stan faktycznej niezależności państwa”⁵⁰. W znaczeniu prawnym suwerenność jest „cechą definicyjną niestopniowalną”⁵¹, natomiast jako stan faktyczny „jest cechą stopniowalną władzy państwowej”⁵². W praktyce, poszczególne państwa mogą być w mniejszym czy większym stopniu zależne od innych, czyli ich suwerenność faktyczna może być w jakimś stopniu ograniczona, jednak „pewne minimum suwerenności zewnętrznej stanowi cechę definicyjną państwa. Organizacja terytorialna pozbawiona całkowicie suwerenności (całkowicie zależna od innego państwa) nie jest *ex definitione* państwem”⁵³. Natomiast od ograniczenia suwerenności w znaczeniu formalnoprawnym („we właściwym tego słowa znaczeniu”) cytowani autorzy odróżniają „ograniczenie wykonywania suwerenności”⁵⁴.

W związku z przedstawionym rozróżnieniem w rozumieniu pojęcia suwerenności – na suwerenność w znaczeniu formalnoprawnym i suwerenność faktyczną – należy wskazać także na opinie innych autorów, których zdaniem zasadne jest mówić o „stopniach suwerenności” (większa, mniejsza). Tak czyni np. S. Ehrlich, który stwierdza, iż suwerenność jest to „pewien stan rzeczywisty o charakterze polityczno-prawnym”⁵⁵, wskazuje na fakt, że suwerenność władzy politycznej jest ograniczona przez wiele czynników, jak np. czynniki

⁴⁸ K.W. Deutsch: *Communication theory and political integration*. In: *The integration of political communities*. Eds. P.E. Jacob, J.V. Toscano. Philadelphia–New York 1964, s. 72–73.

⁴⁹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986, s. 67–68.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ S. Ehrlich: *Wstęp do nauki...*, s. 65.

naturalne (siły przyrody, aktualny stan techniki) bądź oddziaływanie polityczne czy ekonomiczne innych państw⁵⁶.

Podobnie S. Zawadzki wskazując na konieczność rozróżnienia pomiędzy suwerennością jako „kategorią prawną” oraz suwerennością jako „stanem faktycznym, który może odbiegać od stanu idealnego przewidzianego w definicji prawnej”⁵⁷, przypisuje jej w związku z tym cechę „stopniowalności”, „związanej ze stanem faktycznym jej urzeczywistnienia”⁵⁸. Stopniowalność suwerenności – zdaniem tego autora – „występuje na równi z takimi cechami, jakie charakteryzują pojęcie demokracji, praworządności, samorządności itp.”⁵⁹

Na konieczność rozróżnienia pomiędzy suwerennością w znaczeniu formalnym i materialnym wskazują także inni autorzy. Przykładowo I. Popiuk-Rysińska⁶⁰ o suwerenności w znaczeniu prawnomiedzynarodowym pisze, że „jest cechą idealizacyjną państwa”. Dotyczy bowiem tylko formalnego statusu państwa w jego kontaktach z otoczeniem międzynarodowym, nie oddaje zaś realnie istniejących relacji czy oddziaływań pomiędzy państwem a uczestnikami stosunków międzynarodowych w odniesieniu do państwa tego zewnętrznymi. Zdaniem tej autorki, w ujęciu prawnym suwerenności, z powodu jego formalizmu, nie uwzględnia się w wystarczającym stopniu mających miejsce w praktyce wszystkich skomplikowanych więzi, zależności czy oddziaływań, z jakimi mamy do czynienia w odniesieniu do państw formalnie suwerennych. Stąd chcąc lepiej zrozumieć istotę suwerenności, „należy odwołać się nie tylko do jego aspektu jakościowego, ale też do ilościowego, do treści suwerenności, jej materialnej zawartości”⁶¹. W celu określenia tego ilościowego wymiaru suwerenności, używa ona pojęcia „autonomia”, którą w tym kontekście rozumie jako „samodzielność państwa w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych”⁶². Autonomia „oscyluje między maksimum a minimum. Górna granica oznacza pełną, absolutną autonomię, której przejawem jest całkowita samowystarczalność państwa. Dolna [...] na granicy całkowitej zależności i absorpcji przez inną jednostkę polityczną”⁶³.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ S. Zawadzki: *W kwestii podzielności i stopniowalności suwerenności państwowej*. W: *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa...*, s. 290.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ I. Popiuk-Rysińska: *Suwerenność współczesnych państw...*, s. 213–216; Eadem: *Suwerenność w rozwoju...*, s. 182–183.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

Takie rozumienie suwerenności I. Popiuk-Rysińska nazywa „politycznym bądź politologicznym” dlatego, że akcentuje ono rzeczywisty, praktyczny zakres, używając pojęcia cytowanej autorki, autonomii. O konieczności rozróżnienia pomiędzy suwerennością prawną (formalną), która jest niepodzielna i niezmienna, oraz suwerennością polityczną (materialną), jako stopniowalną i zmienną piszą także np. I. Słomczyńska⁶⁴ czy W. Grabendorff, który stwierdza, że „suwerenność »formalna« nie jest tożsama z suwerennością »operacyjną«, to znaczy z prawdziwą autonomią i władzą dostępną państwu narodowemu”⁶⁵.

Biorąc pod uwagę przedstawione stanowiska, chociaż w literaturze funkcjonują różne określenia – „ograniczenia w wykonywaniu suwerenności”, „treść suwerenności”, „ograniczenia w wykonywaniu kompetencji”, „ograniczenie wykonywania praw suwerennych”, „suwerenność w znaczeniu politycznym”, „ilościowy” czy „materialny” wymiar suwerenności – to jednak wydaje się, iż istota rozróżnienia pomiędzy tak rozumianą suwerennością a suwerennością w znaczeniu formalnoprawnym jest zbieżna. Rozumienie suwerenności w kategoriach absolutnych, tak jak czynił to twórca nowożytniej koncepcji suwerenności – J. Bodin, biorąc pod uwagę obecny rozwój stosunków międzynarodowych, jest nie do utrzymania⁶⁶. J. Bodin pisał: „[...] albowiem tak samo, jak wianek przestaje być wiankiem, gdy zostanie przerwany, albo gdy się zeń powyrywa kwiatki, tak też i suwerenny majestat straci swoją wielkość, gdy się w nim zrobi wyłom, aby zawładnąć jakąś częścią tegoż”⁶⁷. Stąd też formułowane np. w kontekście procesu integracji europejskiej sądy czy opinie o „utracie suwerenności”, w kontekście funkcjonujących w doktrynie i przedstawionych różnic, nie mają – jak się wydaje – zbyt wielkiego uzasadnienia. Biorąc pod uwagę funkcjonujące w doktrynie rozróżnienie, wprowadzenie unii walutowej przez kraje członkowskie Unii Europejskiej powinno być rozumiane nie jako ograniczenie suwerenności w znaczeniu formalnoprawnym, powodujące naruszenie czy w jakiś sposób ograniczenie

⁶⁴ I. Słomczyńska: *Suwerenność jako wartość w polityce zagranicznej państwa*. W: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Red. R. Zięba. Toruń 2004, s. 146.

⁶⁵ W. Grabendorff: *The price of integration: Reducing or redefining state sovereignty?* In: *The challenge of integration: Europe and the Americas*. Ed. P.H. Smith. Miami 1993, s. 348.

⁶⁶ Należy jednak w tym miejscu wspomnieć, że jak zauważa np. K. Knorr, potęga (ang. power) jest rozumiana także jako wzmocnienie bezpieczeństwa przed naciskami (presją) z zewnątrz, minimalizowanie ryzykowej współzależności i maksymalizowanie autonomii w celu samodzielnego rozwoju. K. Knorr: *The power of nations. The political economy of international relations*. New York 1975, s. 21.

⁶⁷ J. Bodin: *Sześć ksiąg...*, s. 176.

podmiotowości prawnomiędzynarodowej państw członków UGiW, ale jako ograniczenie w wykonywaniu kompetencji. Przykładowo A. Wasilkowski stwierdza, że przekazywanie przez państwa członkowskie UE niektórych kompetencji na szczebel ponadnarodowy „nie jest [...] równoznaczne z ograniczeniem suwerenności. Przede wszystkim dlatego, iż nie ma tu elementu uzależnienia się od innego państwa. Kompetencje te przejmują wspólnie utworzone organy działające we wspólnie ustalony sposób i we wspólnie ustalonym kierunku. [...] Nie jest to więc przekazanie kompetencji na rzecz jakiejś władzy wyższej, lecz zlecenie jej wykonywania – na podstawie umowy międzynarodowej – powołanym w tym celu instytucjom. [...] Przekazywania kompetencji organom wspólnym jest więc ograniczeniem wykonywania suwerenności, lecz nie samej suwerenności. Organy wspólnotowe mogą te kompetencje realizować dlatego właśnie, iż państwa je do tego upoważniły, a nie same z siebie, gdyż same nie mają atrybutu suwerenności”⁶⁸. Podobnie J. Barcz: „[...] członkostwo państwa w UE i przekazanie »niektórych kompetencji władzy państwowej« na rzecz tej organizacji oraz otwarcie w odpowiednim zakresie swojej sfery wewnętrznej wobec prawa wspólnotowego stanowi realizację przez państwo jego praw wypływających z suwerenności (a nie ograniczenia suwerenności)”⁶⁹.

Zarówno funkcjonujące rozróżnienie pomiędzy suwerennością formalną i „ilościową” czy „materialną”, jak i w związku z tym takie rozumienie wprowadzenia unii walutowej w kontekście suwerenności, wydają się zasadne także z tego powodu, że oprócz wpływu procesu integracji europejskiej na suwerenność zaangażowanych w ten proces państw, należy wspomnieć o wielu innych faktach, procesach czy zjawiskach, z jakimi mamy do czynienia we współczesnym świecie i które w niezwykle istotny sposób również oddziałują na suwerenność polityczną państwa praktycznie we wszystkich płaszczyznach⁷⁰.

Po pierwsze, zakres rzeczywistej swobody działania każdego państwa na arenie międzynarodowej jest uzależniony od wielu czynników. W praktyce możliwości oddziaływania danego kraju na środowisko międzynarodowe i realizacji w nim swoich interesów zależą

⁶⁸ A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich...*, s. 20–21.

⁶⁹ J. Barcz: *Integracja europejska – suwerenność – tożsamość*. „Przegląd Zachodni” 2001, nr 3, s. 14.

⁷⁰ Jak pisze A. Wasilkowski, „procesów integracyjnych nie należy [...] traktować i rozważać w izolacji. Są niewątpliwie awangardą postępujących przemian i laboratorium nowatorskich rozwiązań polityczno-prawnych, ale są również częścią procesów zachodzących w całej społeczności międzynarodowej”. A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich...*, s. 18.

m.in. od czynników i uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, militarnych, geograficznych, demograficznych.

Po drugie, w oczywisty i bardzo silny sposób na praktyczny wymiar suwerenności wpływa zakres uczestnictwa państwa we wszelkiego rodzaju organizacjach międzynarodowych, sojuszach polityczno-militarnych, ugrupowaniach integracyjnych itd. oraz zakres zobowiązań, jakie przyjął na siebie dany kraj, zawierając wszelkiego rodzaju umowy i porozumienia międzynarodowe. Jak wskazuje chociażby J. Kukułka, „błędne jest [...] utożsamianie suwerenności z absolutną swobodą działania państwa w kraju i na zewnątrz. Zapomina się o podstawowej prawdzie, że każda umowa międzynarodowa w jakimś stopniu ogranicza tę swobodę”⁷¹. Oprócz zawartych przez państwo umów międzynarodowych jego swobodę ograniczają także powszechnie uznawane zasady prawa międzynarodowego oraz uchwały organizacji międzynarodowych, do których dane państwo należy, jeśli zgodnie ze statutem organizacji mają one charakter prawotwórczy⁷².

Po trzecie, każde państwo musi liczyć się z zachowaniami i działaniami tzw. pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych (organizacje międzynarodowe i ruchy międzynarodowe, wszelkiego rodzaju uczestnicy transnarodowi, jak np. korporacje i przedsiębiorstwa transnarodowe, Kościoły i związki religijne, ugrupowania terrorystyczne itd., uczestnicy subpaństwowi, np. partie polityczne oraz narody). Wszystkie one w mniejszym lub większym stopniu w zależności od miejsca i czasu oddziałują na państwo jako uczestnika stosunków międzynarodowych.

Po czwarte wreszcie, należy wspomnieć o zachodzących we współczesnym świecie procesach określanych mianem globalizacji oraz wzrostu współzależności pomiędzy uczestnikami życia międzynarodowego. Wszystko to sprawia, że słuszną wydaje się opinia, zgodnie z którą „upada klasyczne pojęcie suwerenności, odwołujące się do samowładności i całościowości”⁷³. Zdaniem W. Grabendorffa, „świat

⁷¹ J. Kukułka: *Wymuszone samoograniczenie...*, s. 66.

⁷² A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich...*, s. 18; M. Guzek: *Integracja gospodarcza a suwerenność państwa*. „Sprawy Międzynarodowe” 1976, nr 12, s. 22.

⁷³ A. Łazowski, A. Zawadzka: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 2001, s. 73. M. Pietraś pisze, że globalizacja tworzy „wyzwanie” dla rozumienia i wykonywania suwerenności państwa, zmienia warunki wykonywania praw suwerennych ale nie oznacza eliminowania suwerenności z życia społecznego. W warunkach globalizacji suwerenność „przechodzi proces »dostrojenia« do nowych realiów życia społecznego”. M. Pietraś: *Globalizacja jako zmiana procesów społeczno – politycznych*. W: *Integracja europejska a globalizacja*. Red. T. Wallas. Ślubice 2003, s. 52–53. Także: T. Łoś-Nowak: *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*. Wrocław 2000, s. 182–185.

w szybkim tempie odchodzi od tradycyjnej interpretacji suwerenności państwa. Powszechnie definiowana jako wyłączna, nienaruszalna i niezbywalna kontrola nad danym terytorium, zamieszkującymi na nim ludźmi i jego zasobami, suwerenność zawsze znać była różne rzeczy dla różnych ludzi”⁷⁴. R. Tiersky pisze, że to, co zostało zbudowane w ramach Wspólnot Europejskich, stanowi o stopniowej „transformacji suwerenności”⁷⁵. A. Marszałek zaś dowodzi, że „interpretowanie suwerenności państwa w kategoriach absolutnych (władza najwyższa, nieograniczona i niepodzielna) jest nielogiczne. Suwerenność jednego państwa (jeśli to ono ma być suwerenem) musi być odniesiona do suwerenności innych państw, które w odpowiedniej relacji (sile i zakresie) ograniczają jego suwerenność. Nawet w abstrakcyjnej sytuacji istnienia jednego i tylko jednego państwa–władcy na świecie suwerenności nie można interpretować w kategoriach władzy absolutnej [...] dlatego, że jest ona tu bezprzedmiotowa. Problem suwerenności pojawia się wówczas, kiedy suwerenność jednego podmiotu (państwa) jest ograniczana przez suwerenność drugiego i pozostałych”⁷⁶. Tak więc nawet suwerenność prawnomiędzynarodowa (formalna) nie może być rozumiana jako kategoria absolutna, jest ona bowiem ograniczona suwerennością prawnomiędzynarodową innych państw, a także normami prawa międzynarodowego. Zaciąganie zaś przez państwo zobowiązań międzynarodowych, jak to ma miejsce w przypadku np. zawierania umów międzynarodowych czy członkostwa w organizacjach międzynarodowych, jest rozumiane jako konsekwencja suwerenności⁷⁷.

W kontekście procesu integracji europejskiej konsekwencją poczynienia zaprezentowanego rozróżnienia i rozumienia suwerenności jako formalnoprawnego atrybutu państwa oraz suwerenności w znaczeniu politycznym przekazywanie przez kraje członkowskie Unii Europejskiej kompetencji w kolejnych sferach czy dziedzinach życia społecznego – których to wykonywanie było dotychczas zastrzeżone dla państwa narodowego – na szczebel ponadnarodowy – nie oznacza naruszenia suwerenności formalnoprawnej, a tylko ograniczenie w wykonywaniu suwerenności. Jak stwierdza np. J. Kranz, „prawo emisji waluty i dopuszczenie jej na danym terytorium wiąże

⁷⁴ W. Grabendorff: *The price of integration...*, s. 333.

⁷⁵ R. Tiersky: *France in the new Europe*. „Foreign Affairs” 1992 (Spring), Vol. 71, No 2, s. 145.

⁷⁶ A. Marszałek: *Suwerenność a integracja...*, s. 23.

⁷⁷ A. Łazowski, A. Zawidzka: *Prawo międzynarodowe...*, s. 73.

się, historycznie rzecz biorąc, z kompetencjami państwa, jednak brak waluty własnej i dopuszczenie na obszarze danego państwa waluty innego państwa nie oznacza automatycznie zaniku suwerenności (państwowości)”⁷⁸. W kontekście poczynionego rozróżnienia pomiędzy ograniczeniem suwerenności i ograniczeniem wykonywania kompetencji, zdaniem tego autora, „rozpatrywanie [...] tych kwestii w kategoriach suwerenności walutowej i wyrzeczenia się jej (tak jakby istniała jeszcze cała gama innych suwerenności, np. wojskowa, celna, handlowa) prowadzi donikąd. Określanie państw WE jako mniej suwerennych wywołuje tylko zamęt polityczny i koncepcyjny. Przykład ten wskazuje, że próby definiowania suwerenności przez treść (katalog) kompetencji państwowych są mało przydatne i nietrafne”⁷⁹. Jednocześnie jednak J. Kranz pisze, iż „nie ulega wątpliwości, że problemy związane z unią walutową są poważne i nieporównywalne z niektórymi innymi ograniczeniami państw w wykonywaniu ich kompetencji”⁸⁰.

Znaczenie dla suwerenności kwestii związanych z pieniądzem było podkreślane praktycznie od momentu, gdy zaczęto zajmować się właśnie zagadnieniem suwerenności. Cytowany już J. Bodin jako na najważniejsze „znamię suwerennego księcia” wskazywał na „możliwość wydawania ustaw obowiązujących wszystkich w ogólności i każdego z osobna”⁸¹. Pozostałe uprawnienia widział jako pochodne możliwości stanowienia prawa: „[...] ściśle mówiąc, można stwierdzić, iż istnieje tylko to jedno znamię suwerenności, zważywszy, że w nim mieszczą się wszystkie inne uprawnienia, jak postanowienie wojny czy zawieranie pokoju, rozpoznawanie w ostatecznej instancji orzeczeń wszystkich urzędników, powoływanie i odwoływanie najwyższych funkcjonariuszy, nakładanie na poddanych ciężarów i danin oraz zwalnianie od nich, świadczenie łask i dyspensowanie od rygorów ustaw, **podwyższanie lub obniżanie tytułu wartości i stopy monet** [podkr. T.K.], zmuszanie poddanych i wasali ściśle związanych do przestrzegania wierności”⁸². Poza tym, że J. Bodin wymienił zagadnienia związane z pieniądzem wśród innych, zwrócił na nie szczególną uwagę: „[...] otóż po ustawie nie ma nic bardziej doniosłego aniżeli tytuł, wartość i stopa monet [...]. I w każdej dobrze rzą-

⁷⁸ J. Kranz: *Suwerenność państwa i prawo...*, s. 117.

⁷⁹ Ibidem, s. 112.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ J. Bodin: *Sześć ksiąg...*, s. 183.

⁸² Ibidem, s. 187–188.

dzonej Rzeczypospolitej jedynie suwerennemu księciu przysługuje prawo w tym względzie [podkr. – T.K.]”⁸³.

K. Wójtowicz o „kompetencjach niezbędnych do funkcjonowania państwa jako odrębnej jednostki”⁸⁴ stwierdza, że „doktryna zalicza do nich możliwość podejmowania samodzielnych decyzji w kwestiach odnoszących się do stosunków zagranicznych i wewnętrznych. Na decyzje te, poza związanymi z podmiotowością międzynarodową, składają się przede wszystkim: stanowienie prawa, wymierzanie sprawiedliwości, zapewnienie porządku, **bicie monety** [podkr. – T.K.], tworzenie i utrzymywanie armii”⁸⁵.

Bardzo wyraźne podkreślenie w kontekście suwerenności znaczenia posiadania własnej waluty i związanych z tym faktem możliwości w zakresie np. prowadzenia polityki pieniężnej czy wpływania na kurs tej waluty można znaleźć także w opracowaniach autorów anglosaskich. H. Grubel pisze bowiem: „[...] **najbardziej znaczące przywileje suwerenności państwowej w sferze ekonomicznej obejmują emisję krajowej waluty, regulowanie podaży pieniądza, ustalanie stóp procentowych i prowadzenie polityki fiskalnej, zmianę zewnętrznej wartości waluty krajowej i utrzymywanie rezerw w obranej formie i wielkości** [podkr. – T.K.]”⁸⁶. W opinii H.K. Kaufmanna, „z politycznego jak też ekonomicznego punktu widzenia najbardziej znaczącym i zapewne najbardziej oczywistym kosztem UGiW jest **utrata politycznej suwerenności i polityki monetarnej jako narzędzia sterowania popytem** [podkr. – T.K.]”⁸⁷. J.S. Nye pisał, że plany stworzenia unii walutowej oznaczają „**wyrzeczenie się żywotnego instrumentu suwerenności narodowej; możliwości dewaluacji lub rewaluacji kursu waluty** [podkr. – T.K.]”⁸⁸. Zdaniem S.D. Cohena, „**dwoma wrażliwymi obszarami władzy suwerennej są obrona i pieniądz** [podkr. – T.K.]. Ten pierwszy czynnik determinuje bezpieczeństwo narodowe, ten drugi wpływa na alokację dóbr materialnych”⁸⁹.

⁸³ Ibidem, s. 212.

⁸⁴ K. Wójtowicz: *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności...*, s. 13.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ H. Grubel: *Introduction: Plans and issues*. In: *World monetary reform. Plans and issues*. Ed. H. Grubel. Stanford 1963, s. 6.

⁸⁷ H.K. Kaufmann: *European economic and monetary union: Prospects and pitfalls – is EMU premature?* In: *The European Union in a changing world. A selection of conference papers, Brussels 19–20 September 1996*. Luxembourg 1998, s. 170.

⁸⁸ J.S. Nye: *The political context*. In: *European monetary unification and its meaning for the United States*. Eds. L. Krause, W. Salant. Washington 1973, s. 37.

⁸⁹ S.D. Cohen: *International monetary reform 1964–1969*. New York 1970, s. 19–20; cyt. za: G.M. Meier: *Problems of a world monetary order*. New York 1974, s. 99.

Wreszcie także W. Sandholtz uważa, iż „unia walutowa wymaga daleko idącego zrezygnowania z suwerenności [podkr. – T.K.]”⁹⁰.

W przedstawionych stanowiskach zdecydowanie podkreślono znaczenie pozbycia się pieniądza narodowego w kontekście suwerenności. Można jednak spotkać się z sądami zdecydowanie różniącymi się w porównaniu do przedstawionych. Taką wyraźnie odmienną opinię w tej sprawie wyraża R. Dornbusch. Autor ten pisze, że kwestie związane z kierowaniem pieniądzem to nie to samo, co np. polityka zagraniczna czy obronna. „W zarządzaniu pieniądzem, każdy chce tego samego – stabilnego pieniądza. Dlatego w polityce obronnej czy zagranicznej transfer suwerenności oznacza porzucenie czegoś rzeczywistego i cennego. Porzucenie kierowania pieniądzem przez państwo, jest po prostu jak pozbycie się nałogu. Różnica nie może być większa [podkr. – T.K.]”⁹¹. W stosunku do tej opinii można jednak sformułować poważne zastrzeżenia. Wprawdzie istotnie trudno byłoby spotkać się ze zdaniem, że jakiś podmiot zajmujący się zarządzaniem pieniądzem nie chce jego stabilności, jednak takie określenie jest zbyt ogólnikowe. Bez wyraźnego określenia, co konkretnie oznacza pojęcie „stabilny pieniądz”, czyli sprowadzając rzecz do praktyki, np. jaki poziom inflacji uzna się za zapewniający ową „stabilność”, z takim stwierdzeniem zgodziłby się każdy. Spory i dyskusje zaczynają się wtedy właśnie, gdy trzeba, po pierwsze – osiągnąć porozumienie co do konkretnego, ściśle określonego celu (w tym przypadku – maksymalnego poziomu inflacji), po drugie – gdy trzeba zdecydować o zastosowaniu konkretnych narzędzi czy środków cel ten pozwalających osiągnąć. Problem nabiera charakteru politycznego wtedy, kiedy czy to osiągnięcie danego celu, czy też zastosowanie konkretnych środków wiąże się z, mówiąc najogólniej, zyskiem lub stratą jakiejś grupy (grup) interesu. Posługując się przykładem R. Dornbuscha, tak jak w kierowaniu pieniądzem celem ogólnym jest jego stabilność, tak w polityce obronnej celem sformułowanym na analogicznym poziomie ogólności będzie zapewnienie państwu bezpieczeństwa, a z kolei w polityce zagranicznej – zapewnienie możliwie najpełniejszej realizacji interesów narodowych w środowisku międzynarodowym. Jednak istota czy to polityki obronnej, czy też zagranicznej – i każdej innej – polega na ścisłym i precyzyjnym

⁹⁰ W. Sandholtz: *Choosing union: Monetary politics and Maastricht*. In: *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*. Eds. B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb. Boulder-London 1994, s. 267.

⁹¹ R. Dornbusch: *Euro fantasies*. „Foreign Affairs” 1996 (September/October), Vol. 75, No 5, s. 121.

zdefiniowaniu celów oraz wyborze środków i instrumentów mających pozwolić na ich osiągnięcie. I właśnie tak określone cele i środki, będące efektem ścierających się interesów czy idei, są przedmiotem dyskusji, sporów, debat itd.

Przytoczone opinie (oczywiście poza zdaniem wyrażonym przez R. Dornbuscha) jednoznacznie wskazują i podkreślają doniosłość rezygnacji z waluty narodowej i przyjęcia waluty wspólnej w celu – zgodnie z poczynionym rozróżnieniem – ograniczenia w wykonywaniu suwerenności czy ograniczenia w wykonywaniu kompetencji. Bez wątpienia, ze względu na swoje znaczenie, zarówno symboliczne, jak i praktyczne – najkrócej mówiąc, oddziaływanie na wszystkie aspekty funkcjonowania państwa (nie tylko współczesnego) – znaczenie wprowadzenia unii walutowej przez kraje członkowskie Unii Europejskiej jest daleko bardziej doniosłe niż uwspólnotowanie innych dziedzin. Jednak w odniesieniu do wprowadzenia unii walutowej w kontekście suwerenności, poza stwierdzeniem i podkreśleniem wagi tego wydarzenia, aby jego obraz stał się pełniejszy, należy wskazać na kilka innych aspektów będących częścią tego problemu.

Kwestią, którą należy wziąć pod uwagę podczas analizowania problemu wpływu przystąpienia jakiegoś państwa (grupy państw) do unii walutowej w kontekście suwerenności, jest to, czy przed takim przystąpieniem o kraju tym (lub krajach) można było powiedzieć, że jego (ich) zakres kompetencji w odniesieniu do regulowania spraw związanych z posiadaniem własnej, narodowej waluty był pełny, czyli, mówiąc innymi słowami, czy z jakichś powodów treść jego (ich) suwerenności w sferze walutowej nie była w żaden sposób uszczuplona, a przynajmniej nie była ona uszczuplona w takim stopniu, aby w konsekwencji ulec znacznemu ograniczeniu. Przyczynami takiego stanu rzeczy mogły być przede wszystkim dobrowolnie zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe, będące konsekwencją członkostwa w organizacjach międzynarodowych czy też podpisania jakichś umów międzynarodowych. Drugim bardzo ważnym powodem ograniczeń w wykonywaniu kompetencji w sferze walutowej może być, mniejszy bądź większy, stopień zależności od działań i zachowań w płaszczyźnie walutowej innego kraju (krajów), który (które) mają wpływ na sytuację analizowanego państwa (grupy państw) albo też procesów czy wydarzeń mających miejsce na międzynarodowych rynkach finansowych (regionalnych lub w skali całego świata). Biorąc pod uwagę takie uwarunkowania, bez wątpienia ograniczenia w wykonywaniu kompetencji przez państwa tworzące unię walutową w Europie były znaczne już przed jej powołaniem. Zaciągnięte zobowiązania między-

narodowe ograniczały treść suwerenności tych krajów – jak pisał K. Zabielski: „[...] przegląd zobowiązań w dziedzinie monetarnej, przyjętych przez kraje członkowskie Wspólnoty w ramach porozumień międzynarodowych i regionalnych, pozwala na sformułowanie twierdzenia, że kraje te nie mogą dowolnie kształtować swojej polityki gospodarczej i walutowej. Występuje tu pewnego rodzaju zjawisko ograniczenia ich samodzielności w zakresie podejmowania decyzji w sprawach walutowych. Kraje te niejako dzielą wspólny los, z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami dla ich rozwoju gospodarczego oraz kształtowania stosunków politycznych i społecznych”⁹². H. James pisze jako o „fundamentalnym ograniczeniu narodowej suwerenności monetarnej” w odniesieniu do zobowiązania do utrzymywania stałych kursów walut w okresie funkcjonowania systemu z Bretton Woods⁹³.

Ogromny wpływ na praktyczny wymiar suwerenności miały także działania banku centralnego RFN – Bundesbanku i marka zachodniemiecka oraz zachodzące procesy i wydarzenia na międzynarodowych rynkach finansowych (szerzej na ten temat w dalszej części pracy). Dlatego też, biorąc te uwarunkowania pod uwagę, pod pewnymi względami członkostwo w unii walutowej i używanie wspólnej waluty przez liczną grupę państw (z perspektywą jej poszerzenia) może być uważane za wzmocnienie wpływu poszczególnych państw na podejmowane decyzje i procesy dotyczące kwestii walutowych. Jak zauważa W. Grabendorff, „zagadnienie suwerenności nie powinno być postrzegane jako gra o sumie zerowej, zwłaszcza kiedy jest używana [suwerenność – T.K.] do realizacji wspólnych korzyści. Realizacja interesów regionalnych stanowi często najlepszy sposób wyartykułowania kwestii dotyczących państwa, od kiedy integracja pozwala na optymalizację wykorzystania zasobów pozostających do dyspozycji każdego państwa członkowskiego”⁹⁴. R. Tiersky pisze, że suwerenność może być „rozbita na części”, ale także, że „części suwerenności mogą być połączone” (ang. *parts of sovereignty can be pooled*)⁹⁵.

Problemem wiążącym się z tym, co przedstawiono, jest fakt, że powołanie unii walutowej czy, szerzej, w ogóle utworzenie regional-

⁹² K. Zabielski: *Koordinacja polityki monetarnej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*. „Studia Finansowe” 1968, nr 5, s. 142.

⁹³ H. James: *International monetary cooperation since Bretton Woods*. Oxford 1996, s. 29.

⁹⁴ W. Grabendorff: *The price of integration...*, s. 353.

⁹⁵ R. Tiersky: *France...*, s. 145.

nej struktury integracyjnej można oceniać jako krok, który z jednej strony oznacza oczywiście duże ograniczenie zakresu kompetencji danego państwa, z drugiej jednak strony sprawia, że unia walutowa może pozwolić krajom do niej należącym na uzyskanie większego wpływu i znaczenia w relacjach z państwami spoza tej unii, oraz wiąże się z posiadaniem wpływu na kształt polityki prowadzonej przez organy samej unii walutowej. Można w tym kontekście przytoczyć słowa np. J. Kranza o tym, że „niektóre debaty o suwerenności państw członkowskich UE sprawiają paradoksalnie wrażenie, iż państwa te miałyby powoływać się na swą suwerenność, aby bronić się przed korzystnymi dla nich formami i celami integracji i współpracy”⁹⁶. A. Marszałek pisze w odniesieniu do tego problemu: „[...] głównym zadaniem tworzonych ugrupowań integracji regionalnej jest, z punktu widzenia relacji: układ globalny – układ regionalny, obrona suwerenności ugrupowania jako całości oraz krajów członkowskich. [...] Integracja jest powoływana przez kraje członkowskie przede wszystkim po to, aby właśnie bronić tej suwerenności, a także by ją umacniać w relacji z otoczeniem zewnętrznym, światowym. [...] Międzynarodowa integracja regionalna jest tworzona przez zainteresowane państwa po to, aby zbiorowo zwiększyć swoją siłę ekonomiczną przez połączenie swoich potencjałów wobec otoczenia gospodarki światowej, a tym samym swoją suwerenność wobec krajów nieczłonkowskich, a szczególnie wobec mocarstw światowych. [...] Wejście danego kraju do ugrupowania integracyjnego oznacza wzmocnienie również jego indywidualnej suwerenności wobec krajów znajdujących się poza ugrupowaniem”⁹⁷. Jak zaś zauważa W. Grabska, czasami w kontekście procesu integracji zachodnioeuropejskiej stosuje się określenie nie tyle „przekazywanie”, ile „zespalandie” suwerenności⁹⁸. Dlatego też wyrażana jest opinia, zgodnie z którą ograniczenie niezależności państw członkowskich UGiW w prowadzonej przez nie polityce monetarnej czy gospodarczej jest kompensowane przez wzrost ich wpływu związany właśnie z członkostwem w UGiW⁹⁹.

Inną okolicznością, na którą należy zwrócić uwagę w kontekście suwerenności, jest to, czy rezygnacja przez kraj z jakichś kompeten-

⁹⁶ J. Kranz: *Państwo i jego suwerenność...*, s. 10.

⁹⁷ A. Marszałek: *Ekonomiczne uwarunkowania suwerenności w integrującej się Europie*. W: *Suwerenność i państwa narodowe...*, s. 35–42.

⁹⁸ W. Grabska: *Problem suwerenności narodowej w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem porozumień z Maastricht. Aspekt ekonomiczny*. Warszawa 1994, s. 5.

⁹⁹ M. Dunin-Wąsowicz: *Suwerenność i pieniądź*. „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 4, s. 78.

cji dokonała się świadomie i dobrowolnie. W przypadku członkostwa w unii walutowej, jak i w ogóle we Wspólnotach Europejskich, raczej niemożliwa byłaby obrona stwierdzenia, że jakiś kraj stał się członkiem Wspólnot czy też uczestniczy w jakimś wspólnotowym przedsięwzięciu „pod przymusem”. Zarówno same traktaty stanowiące podstawy prawne Wspólnot, jak i ich treść zostały przyjęte przez poszczególne kraje zgodnie ze wszystkimi wymogami, jakie stawiają wewnętrzne regulacje prawne tych krajów, co – jak wiadomo – niejednokrotnie nastroczało wielu problemów politycznych w poszczególnych państwach. Dowód na to, że udział we wspólnotowych przedsięwzięciach jest dobrowolny, stanowi fakt, że niektóre państwa członkowskie Wspólnot nie uczestniczą we wszystkich tych przedsięwzięciach – w kontekście unii walutowej najlepszym przykładem jest pozostawanie przez Wielką Brytanię, Danię i Szwecję poza strefą euro. W sytuacji, gdy ograniczenia w wykonywaniu suwerenności zostały „podjęte przez dane państwo poprzez samodzielne i niewymuszone decyzje – na rzecz ponadnarodowych związków (politycznych, gospodarczych itp.) z myślą o uzyskaniu wspólnych, wyższych i nieosiągalnych samodzielnie celów – mogą być uznane jako nie naruszające zasady trwałej suwerenności. Muszą one być, co jest oczywiste, związane z zagwarantowaną możliwością wycofania się z porozumień, za pomocą których dobrowolnie zdecydowano ograniczyć swoją samodzielność”¹⁰⁰.

W ten sposób poruszona została kolejna kwestia, a mianowicie możliwość państwa wycofania się z przyjętych zobowiązań w ramach Wspólnot Europejskich. W. Grabendorff w odniesieniu do stowarzyszenia czy integracji pisze, że „suwerenność nie jest tracona, nawet gdy jest częściowa [dzielona z innymi państwami – T.K.], tak długo, jak długo może być ona przywrócona”¹⁰¹. Zgodnie z art. 48 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, który to dokument zawiera postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający EWG w celu ustanowienia Wspólnoty Europejskiej, gdzie z kolei zawarto postanowienia o powołaniu Unii Gospodarczej i Walutowej, możliwa jest rewizja zapisów tego dokumentu. Artykuł 48 stanowi, że „rząd każdego z Państw Członkowskich lub Komisja może przedłożyć Radzie propozycje zmiany traktatów, na których opiera się Unia. Jeżeli Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, a w przypadku, kiedy jest to konieczne,

¹⁰⁰ Z. Grzelak: *Suwerenność a działanie kapitalistycznych przedsiębiorstw międzynarodowych*. Warszawa 1982, s. 101–102.

¹⁰¹ W. Grabendorff: *The price of integration: Reducing or...*, s. 337.

z Komisją, wyda opinię popierającą zwołanie konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, konferencję tę zwołuje Przewodniczący Rady, w celu wspólnego uzgodnienia zmian, jakie mają być dokonane w wymienionych wyżej traktatach. W przypadku zmian instytucjonalnych dotyczących sfery walutowej Rada konsultuje się również z Europejskim Bankiem Centralnym”¹⁰². W taki sposób możliwa jest więc zmiana zapisów traktatowych, w tym także postanowień dotyczących Unii Gospodarczej i Walutowej.

Podobne postanowienia zawiera Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, przedstawiony przez Konwent w czerwcu 2003 roku, w ostatecznej wersji przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 roku i podpisany 29 października tego roku¹⁰³. Artykuł IV-443 (*Zwykła procedura rewizji*) stanowi, że rządy państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedłożyć Radzie propozycje zmian tego traktatu. Te propozycje będą przedłożone Radzie Europejskiej przez Radę oraz będą one notyfikowane narodowym parlamentom państw członkowskich (ust. 1). Jeśli Rada Eu-

¹⁰² S. H ambura, M. Muszyński: *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*. Bielsko-Biała 2001, s. 48. Możliwość ich rewizji zawierały także: *Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali* (art. 96), *Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej* (art. 236) oraz *Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej* (art. 204).

¹⁰³ *Treaty establishing a Constitution for Europe*. „Official Journal of the European Union”, 16 December 2005, C 310.

W roku 2006 dalsze losy *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* są niejasne. 29 maja 2005 r. we Francji oraz 1 czerwca 2005 r. w Holandii ratyfikacja tego *Traktatu* została zablokowana w referendum przez społeczeństwa tych państw. Choć formalnie nie oznacza to jeszcze definitywnego upadku tego *Traktatu* – w dołączonej do niego *Deklaracji w sprawie ratyfikacji „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”* – stwierdzono, że jeżeli po upływie dwóch lat od jego podpisania „zostanie on ratyfikowany przez cztery pięć Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską” – to bez wątpienia jednak w sprawie dalszych losów traktatu konstytucyjnego w chwili obecnej UE znajduje się w impasie. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2005 r. – już po referendum we Francji i Holandii – jego uczestnicy przyjęli deklarację, w której stwierdzono, że negatywne wyniki referendum we wspomnianych państwach nie podważają ważności procesu ratyfikacyjnego. Zdaniem Rady Europejskiej, potrzebny jest także czas na refleksję nad zaistniałą sytuacją oraz pogłębienie i poszerzenie debaty w tej sprawie. Deklarację kończy oświadczenie, że do sprawy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego powróci się w pierwszej połowie 2006 r. (*Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe* (European Council, 16 and 17 June 2005), SN 117/05, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85325.pdf]).

ropejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością głosów decyzję o zbadaniu proponowanych zmian, Przewodniczący Rady Europejskiej zwoła konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych dotyczących sfery walutowej konsultowany będzie także Europejski Bank Centralny. Konwent będzie analizować propozycje zmian oraz powinien przyjąć na zasadzie konsensu rekomendację dla konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Rada Europejska może także zadecydować zwykłą większością głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, o tym, aby nie zwoływać konwentu, jeśli nie będzie to usprawiedliwione ze względu na charakter proponowanych zmian (ust. 2). Zgodnie z ust. 3 omawianego artykułu, w celu osiągnięcia porozumienia co do proponowanych zmian, Przewodniczący Rady zwołuje konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich. Poprawki te wchodzi w życie po ich ratyfikacji przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Tak więc zarówno w Traktacie ustanawiającym Unię Europejską, jak i w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy przewidziano możliwość zmian postanowień tych traktatów. Państwa członkowskie mają więc możliwość zmian w postanowieniach tych traktatów – w tym także dotyczących Unii Gospodarczej i Walutowej – w taki sposób. W tym miejscu rodzą się kolejne trzy kwestie. Po pierwsze, czy możliwe byłoby wycofanie się wszystkich państw członkowskich UE ze wspólnej waluty i powrót do walut narodowych? „Technicznie”, pod względem możliwości przeprowadzenia operacji wymiany wspólnej waluty na waluty narodowe, zapewne byłoby to możliwe. Jednak jest to chyba możliwość tylko teoretyczna. W rzeczywistości, trudno sobie wyobrazić taki krok ze względów politycznych i ekonomicznych. Jeszcze nigdy w historii Wspólnot kraje je tworzące nie wycofały się z wcześniej „uwspólnotowionych” dziedzin w sposób tak radykalny, który byłby porównywalny z ponownym powrotem do walut narodowych. Proces integracji przechodził okresy stagnacji, lecz nie ma w jego historii tak zdecydowanego regresu. Wręcz przeciwnie, trudno byłoby zaprzeczyć stwierdzeniu, że proces integracji europejskiej ciągle postępuje. Unia walutowa jest tego najlepszym przykładem. Poza tym, wycofanie się ze wspólnej waluty jest chyba praktycznie niemożliwe ze względów ekonomicznych. Jakiegokolwiek wiarygodne sygnały o porzuceniu euro miałyby katastrofalne skutki dla wartości

tej waluty. Reperkusje polityczne będące konsekwencją takiego zamieszania w gospodarce bez wątpienia byłyby także bardzo negatywne.

Po drugie, czy możliwa jest sytuacja, w której jedno z państw członkowskich (lub bardzo niewielka ich grupa) podejmuje decyzję o wycofaniu się z unii walutowej i powrót do waluty narodowej? Używając terminów T. Steina¹⁰⁴, czy udział w UGiW to „przekazanie w celu wykonania” odpowiednich dla członkostwa w unii walutowej kompetencji, czy też są one „oddane i stracone na zawsze”? Pod względem formalnym, taka decyzja musiałaby zostać usankcjonowana w sposób podobny do tego, jak ma to miejsce w przypadku Wielkiej Brytanii i Danii pozostających poza UGiW na mocy odpowiednich protokołów dołączonych do traktatu z Maastricht. Biorąc pod uwagę konsekwencje polityczne i gospodarcze, odpowiedź jest podobna do przedstawionej, przy czym kluczowe znaczenie miałoby tutaj to, który kraj zdecydowałby się na podjęcie takiego kroku. Najistotniejszą okolicznością byłoby w tym miejscu polityczne i gospodarcze znaczenie takiego państwa w UGiW. Sygnalizując więc te dwa hipotetyczne przypadki w kontekście tego, czy możliwe jest wycofanie się z dobrowolnie przyjętych zobowiązań, można sądzić, że w przypadku UGiW w praktyce byłoby to chyba niemożliwe.

Trzecią kwestią jest możliwość jednostronnego opuszczenia Wspólnot (UE) z czym wiązałoby się wyjście z unii walutowej. Ani Traktat ustanawiający Unię Europejską, ani pozostałe traktaty powołujące Wspólnoty nie zawierają (nie zawierały – Traktat o utworzeniu EWWiS został zawarty na pięćdziesiąt lat i wygasł w 2002 r.) postanowień o jednostronnym wycofaniu się przez jakieś państwo z członkostwa. Jak pisze R. Sonnenfeld, „nauka na ogół jest w tym przypadku zgodna, że Układy ustanawiające Wspólnoty są umowami prawa międzynarodowego”¹⁰⁵. W tej sytuacji, jak piszą R. Bierzanek i J. Symonides, w doktrynie nie ma zgody co do tego, czy dopuszczalne jest wypowiedzenie umowy, gdy nie zawiera ona zapisu o takim wypowiedzeniu. Zdaniem wielu autorów, wypowiedzenie takie nie jest możliwe dlatego, że skoro strony nie przewidziały takiej możliwości, to znaczy, że nie chciały jej dopuścić. Według innego stanowiska, prawo państw do wypowiedzenia umowy wynika z ich suwerenności i nie dotyczy tylko pewnych umów, jak np. traktatów pokojowych

¹⁰⁴ T. Stein: *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*. W: *Suwerenność i integracja...*, s. 44.

¹⁰⁵ R. Sonnenfeld: *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1973, s. 32–33, 36–37.

czy umów ustanawiających granice¹⁰⁶. Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych zajmuje stanowisko dość rygorystyczne. Artykuł 56: *Wypowiedzenie lub wycofanie się z umowy niezawierającej postanowień dotyczących wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się* (Część V: *Nieważność, wygaśnięcie i zawieszenie stosowania*, Dział 3: *Wygaśnięcie i zawieszenie stosowania umów*) stanowi, że „umowa, która nie zawiera postanowień dotyczących wygaśnięcia i która nie przewiduje wypowiedzenia ani wycofania się, nie podlega wypowiedzeniu i nie jest dopuszczalne wycofanie się z niej, chyba że: a) zostaje ustalone, że strony zamierzały dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się; albo b) charakter umowy pozwala domniemywać prawa wypowiedzenia lub wycofania się”¹⁰⁷.

Przy uznaniu możliwości wystąpienia z UE i WE na podstawie ogólnych zasad funkcjonujących w prawie traktatów międzynarodowych J. Barcz wskazuje na następujące możliwe warianty¹⁰⁸:

- wystąpienie państwa członkowskiego na podstawie porozumienia z państwami pozostałymi przy zastosowaniu albo art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej albo odpowiednio stosując procedurę przewidzianą w art. 49 TUE dotyczącą przyjęcia nowego członka;
- wchodzące w grę, chociaż „dyskusyjne”, byłoby wystąpienie państwa z powołaniem się na klauzulę zasadniczej zmiany okoliczności; tak że w tym przypadku konieczne byłoby porozumienie pomiędzy krajem wychodzącym z UE i WE a pozostałymi w tych strukturach państwami;
- jako niewykluczone i „bardzo kontrowersyjne” byłoby wystąpienie na ogólnych zasadach wypowiedzenia umowy lub też „faktycznego, samowolnego wystąpienia” państwa z UE i WE; jak jednak zauważa J. Barcz w takim przypadku państwo wychodzące popełnia delikt międzynarodowy, co „pociągnęłoby daleko idące następstwa polityczne i ekonomiczne”¹⁰⁹.

Wyraźny i jednoznaczny zapis o możliwości wystąpienia z UE znajduje się natomiast w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Ustęp 1 art. I-60 (*Dobrowolne opuszczenie Unii*) stanowi, iż „każde Państwo Członkowskie może podjąć decyzję o opuszczeniu Unii Europejskiej zgodnie ze swoimi własnymi uregulowaniami konstytucyj-

¹⁰⁶ R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 2001, s. 102–103.

¹⁰⁷ *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*. Oprac. S.E. Nahlik. Warszawa 1971.

¹⁰⁸ J. Barcz: *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej*. W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. Barcz. Warszawa 2003, s. 66–67.

¹⁰⁹ Ibidem.

nymi". Ustęp 2 zawiera zapisy regulujące procedurę opuszczenia UE przez jakieś państwo. Kraj, który zdecyduje się opuścić UE, notyfikuje Radzie Europejskiej swój zamiar. Zgodnie z wytycznymi przedstawionymi przez Radę Europejską UE negocjuje i przyjmuje porozumienie z krajem opuszczającym UE, na którego podstawie to opuszczenie nastąpi. Porozumienie będzie negocjowane zgodnie z regulacjami art. III-325 (3) (dotyczy on negocjacji pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi). Będzie ono przyjęte przez Radę kwalifikowaną większością głosów po uzyskaniu aprobaty Parlamentu Europejskiego. W przedstawionej procedurze członek Rady Europejskiej lub Rady reprezentujący państwo opuszczające UE nie będzie uczestniczył w dyskusjach lub głosowaniach odbywających się w tych organach, a dotyczących państwa opuszczającego UE. Większość kwalifikowana została określona jako co najmniej 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie zamieszkane przynajmniej przez 65% ogółu ludności (ust. 4). Z kolei w ust. 5 przewiduje się możliwość powrotu do UE kraju, który strukturę tę opuścił. W takim wypadku wniosek o ponowne członkostwo w UE będzie rozpatrywany zgodnie z procedurą przewidzianą w art. I-58, zawierającym warunki członkostwa w UE i procedurę akcesji do UE¹¹⁰.

Tak więc o ile wcześniejsze traktaty stanowiące podstawy prawne Wspólnot i Unii Europejskiej nie zawierały postanowień o ich opuszczeniu, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy takie zapisy zawiera i nie pozostawia żadnych wątpliwości co do prawa państw członkowskich UE do jej opuszczenia. Taki krok równałby się więc także wyjściu z UGiW. Techniczne szczegóły takiej procedury wyjścia ustalone zostałyby w porozumieniu, które w pewnym sensie przypomniałby chyba traktaty, na których podstawie poszczególne państwa stawały się członkami WE (UE). Jeśli wziąć pod uwagę takie przypadki z ostatniego okresu, jak rozpad Związku Radzieckiego, Jugosławii czy Czechosłowacji, to wydaje się, że z „technicznego” punktu widzenia opuszczenie strefy euro i powrót do narodowej waluty byłby możliwy. Państwom powstałym w wyniku rozpadu wymienionych krajów udało się wprowadzić narodową walutę. Jednak ponownie należy podkreślić potencjalne skutki polityczne i ekonomiczne opuszczenia UE przez jakieś, zwłaszcza duże, państwo. Stąd pytanie, jakie postawił A. Whelan, jest jak najbardziej zasadne: „[...] myślę, że jeżeli już mówimy o suwerenności, to w tym kontekście najważniejsza jest kwestia, czy państwa te są w ogóle zdolne do opuszczenia

¹¹⁰ *Treaty establishing...*

Unii. Innymi słowy, czy pozostało im dostatecznie dużo suwerenności, aby być dalej postrzeganym jako państwa i aby zachowane zostały ich struktury państwowe wedle kryteriów międzynarodowych po wystąpieniu ze struktur, w których dotąd uczestniczyły związane Traktatami”¹¹¹. Wydaje się, że rezygnacja z waluty narodowej i przyjęcie wspólnej waluty są krokami, które w bardzo poważnym stopniu możliwość opuszczenia UE utrudniają. Być może powołanie UGiW, rezygnacja z walut narodowych, wprowadzenie jednej wspólnej waluty czy przekazanie kompetencji prowadzenia polityki monetarnej na szczebel ponadnarodowy jest krokiem oznaczającym taki stopień zaawansowania procesu integracji, który jest określany mianem „miejsca, z którego nie ma odwrotu” (ang. point of no return)¹¹².

4.2. Unia walutowa a niezależność polityki gospodarczej państwa narodowego

Jak to zostało przedstawione w poprzednim podrozdziale, utworzenie unii walutowej przez państwa UE i związane z tym przekazanie wielu kompetencji na szczebel ponadnarodowy powinny być rozumiane nie jako ograniczenie suwerenności w znaczeniu formalno-prawnym, ale jako przekazanie wykonywania pewnych kompetencji czy uprawnień na rzecz organów wspólnotowych lub też dobrowolne, dokonane na podstawie umowy międzynarodowej, zlecenie wykonywania określonych kompetencji. Jednak z racji swojej specyfiki unia walutowa pociąga za sobą skutki o wiele dalej idące dla niezależno-

¹¹¹ A. Whelan: *Głos w Dyskusji I. W: Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*. Red. K. Wójtowicz. Łódź 1998, s. 42.

¹¹² Możliwość osiągnięcia takiego stopnia zaawansowania procesu integracji, który oznaczałby właśnie ów „point of no return” nie jest pojęciem nowym i była formułowana już przynajmniej ponad trzy dekady temu. Taką opinię wyraził np. R. Dahrendorf w kontekście zamierzeń integracyjnych przyjętych na spotkaniu szefów państw i rządów w Hadze w grudniu 1969 r., na którym m.in. wyrażono wolę ustanowienia unii gospodarczej i walutowej (patrz rozdział 3). W przemówieniu z 26 marca 1971 r. do American Bar Association R. Dahrendorf stwierdził: „[...] jeśli będziemy szli dalej tą drogą, ale trochę dalej, dotrzemy do miejsca, z którego nie ma odwrotu (ang. point of no return) jeśli chodzi o polityczne zjednoczenie państw europejskich” (podkr. – S.J. Warnecke). S.J. Warnecke: *The European community after British entry: Federation or confederation*. In: *The European community in the 1970's*. Ed. S.J. Warnecke. New York 1974, s. 4.

ści polityki gospodarczej prowadzonej przez państwo, niż ma to miejsce w przypadku uwspólnotowienia np. rynku węgla, stali, wielu sektorów rynku rolnego czy nawet zewnętrznej polityki handlowej. Przykładowo, W. Wallace stwierdza, że „ponadnarodowa integracja gospodarcza i narodowa suwerenność polityczna coraz bardziej są ze sobą sprzeczne [...]. Skuteczność rynków ekonomicznych zbiega się z coraz mniejszym zakresem jurysdykcji rządów narodowych”¹¹³. Autor ten jest zdania, że ponadnarodowa integracja gospodarcza powoduje, że rządy mają coraz większe trudności z kontrolowaniem wydarzeń w granicach swoich państw. Te trudności, określane przez niego jako redukcja autonomii, są jedną z przyczyn występowania napięć pomiędzy suwerennością polityczną a integracją gospodarczą. Rozwinięciem treści poprzedniego podrozdziału, dotyczącego unii walutowej w kontekście pojęcia suwerenności niejako w wymiarze „praktycznym”¹¹⁴, jest wpływ przyjęcia wspólnej waluty na niezależność polityki gospodarczej prowadzonej przez państwo.

Ogólnie, z ograniczeniem niezależności polityki gospodarczej krajów UE mamy do czynienia na podstawie przedstawionych w rozdziale 3 niniejszej pracy postanowień zawartych w tytule VII (*Polityka gospodarcza i walutowa*), rozdziale I (*Polityka gospodarcza*) *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*. Ograniczenia niezależności w prowadzonej przez państwa narodowe polityce gospodarczej polegają więc na dobrowolnym zobowiązaniu się do prowadzenia polityki gospodarczej zgodnej z celami Wspólnoty i zgodnej z opracowanymi na poziomie wspólnotowym koncepcjami, zgodzie na poddaniu się nadzorowi nad wywiązywaniem się z przyjętych zobowiązań oraz – w razie niewywiązywania się z nich – postępowaniu zgodnie z odpowiednimi zaleceniami Rady. W okresie poprzedzającym rozpoczęcie trzeciego etapu UGiW polegało to na zobowiązaniu do prowadzenia takiej polityki gospodarczej, aby spełnić warunki udziału (kryteria konwergencji) w tym stadium unifikacji walutowej. Natomiast szcze-

¹¹³ W. Wallace: *Regional unification: The West European experience*. Washington 1994, s. xix–xxii.

¹¹⁴ Na symboliczne znaczenie waluty zwraca uwagę np. Ch.A.E. Goodhart: „[...] od pierwszych dni bitych monet, wyobrażenia dotyczące waluty sławiły suwerenny majestat i siłę. Silna waluta jest sama w sobie powodem dla narodowej satysfakcji zaś dewaluacja jest postrzegana jako poniżenie, oznaka narodowej słabości. Z powodu, że waluta jest najbardziej namacalnym i najpowszechniej używanym środkiem do zakupu dóbr i usług, znaczenie przypisywane jej wizerunkowi i kontroli nie jest niczym zaskakującym”. Ch.A.E. Goodhart: *The political economy of monetary union*. In: *Understanding interdependence. The macroeconomics of the open economy*. Ed. P.B. Kenen. Princeton 1995, s. 454.

główne regulacje mające na celu utrzymanie odpowiedniej zbieżności polityk gospodarczych prowadzonych przez kraje członkowskie UGiW oraz sankcje za ich nieprzestrzeganie zawarte zostały w tzw. Pakcie Stabilizacji i Wzrostu (przedstawionym w rozdziale 3). Zgodnie z nim, prowadzona przez państwa członkowskie UGiW polityka gospodarcza podlega koordynacji i nadzorowi ze strony organów wspólnotowych. W przypadku zaś wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego w państwie strefy euro wdrażana jest stosowna procedura, która może zakończyć się nałożeniem sankcji finansowych na kraj łamiący przyjęte zobowiązania.

Zawarte w TWE i Pakcie Stabilizacji i Wzrostu regulacje mające na celu zapobiegnięcie zbyt dużym deficytom budżetowym w państwach strefy euro pociągają za sobą wiele konsekwencji w odniesieniu swobody polityki prowadzonej przez kraje unii walutowej. Nie tylko w wymiarze politycznym i w kontekście wpływu na ograniczenie swobody polityki prowadzonej przez państwo jedną z najważniejszych implikacji wprowadzenia unii walutowej w ogóle jest jej wpływ na możliwość finansowania wojen.

Pomimo całej wieloznaczności i skomplikowania pojęcia suwerenności należy zgodzić się z tym, że „do istotnych atrybutów normalnego kraju przynależy, przynajmniej teoretycznie możliwe, użycie konwencjonalnych sił zbrojnych. [...] Nie ma chyba żadnej innej cechy, która bardziej jednoznacznie świadczyłaby o narodowej suwerenności”¹¹⁵.

Oczywiście, należy tutaj przedstawiony cytat doprecyzować. Argumentem na rzecz opinii, że współcześnie pojęcia suwerenności nie można rozumieć w kategoriach absolutnych, czyli ograniczeniem tej suwerenności, jest rezygnacja z prawa do prowadzenia wojny¹¹⁶. Zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych mamy do czynienia z zakazem groźby użycia siły lub jej użycia w stosunkach z innymi państwami¹¹⁷. Wyjątek od tej zasady zawarty jest w art. 51

¹¹⁵ A.S. Markovits, S. Reich: *Das deutsche Dilemma. Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht*. Berlin 1998, s. 227. Cyt. za: W. Pięciak: *Niemcy. Droga do normalności*. Warszawa 2000, s. 27–28.

¹¹⁶ R. Stemplowski: *Suverenność niepodzielna*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2003, nr 1, s. 5.

¹¹⁷ Jedną z siedmiu zasad, wg których zobowiązani są postępować członkowie ONZ (art. 2, ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych), stanowi, że „wszyscy członkowie powinni powstrzymać się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia zarówno przeciwko całości terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregoś państwa, jak i w inny sposób, niezgodny z celami ONZ”. *Karta Narodów Zjednoczonych*. W: E.J. Osmańczyk: *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*. Warszawa 1974, s. 381.

Karty NZ, w którym mowa jest o „nienaruszalnym prawie każdego członka Organizacji, który stanie się ofiarą zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie środków koniecznych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”¹¹⁸.

Co ma to wspólnego z europejską unią walutową? Otóż np. D. Glasner stawia pytanie, dlaczego pieniądź spośród wszystkich dóbr i usług powoduje, że rządy starają się kontrolować jego produkcję i podaż. I odpowiada, że monopol państwa w sferze pieniądza „został ustanowiony ze względów bezpieczeństwa [...] jako instrument finansowania w czasie wojny”¹¹⁹. Dochody czerpane z emisji banknotów mogą być ważnym źródłem dochodów szczególnie w czasie wojny lub innych kryzysów, gdy dochody z podatków czy emisji papierów wartościowych są trudne lub niemożliwe do uzyskania¹²⁰. Oczywiście, zastąpienie konfliktu pomiędzy państwami należącymi do Unii Europejskiej, który mógłby przybrać postać konfliktu zbrojnego, w chwili obecnej wydaje się nieprawdopodobne. Przykładowo, F. Fukuyama stwierdził, iż „możliwość, że Francja i Niemcy albo USA i Kanada rozpoczną wojnę, jest równa zeru”¹²¹. Można jednak spotkać się i z taką opinią, jaką kilka lat temu wygłosił R. Dahrendorf, który stwierdził: „[...] nie jestem z tych, którzy mówią: nigdy już nie będzie wojny w Europie Zachodniej”¹²². Biorąc pod uwagę to, że najbardziej chyba fundamentalnym celem zainicjowanego po II wojnie światowej procesu integracyjnego w Europie Zachodniej było dążenie do wyeliminowania siłowego rozwiązywania sporów i zapewnienie Europie pokoju, unia walutowa może być postrzegana jako „polityczne spoiwo Wspólnoty Europejskiej, które spowodowało, że rywalizacja i seria wojen w Europie pomiędzy Francją i Niemcami dobiegła końca. Jeśli narody Europy Zachodniej nie spodziewają się dalszego prowadzenia wojen pomiędzy nimi, nie potrzebują dłużej narodowych narzędzi do finansowania wojen. Przejście do jednolitej waluty we Wspólnocie Europejskiej stanowi zarówno rzeczywiste, jak i symboliczne wyrzeczenie się przewidywanej potrzeby finansowania narodowej, znajdującej się w opozycji

¹¹⁸ Ibidem, s. 383.

¹¹⁹ D. Glasner: *Free banking and monetary reform*. Cambridge 1989, s. 31. Cyt. za: Ch.A.E. Goodhart: *The political economy...*, s. 455.

¹²⁰ Ch.A.E. Goodhart: *The political economy...*, s. 454.

¹²¹ *Globalizacja bez końca. Rozmowa z F. Fukuyamą*, „Gazeta Wyborcza” z 25–26 listopada 2000, s. 23.

¹²² *Jak toczyć wojnę o zasady? Rozmowa z R. Dahrendorfem*, „Gazeta Wyborcza” z 10 czerwca 1999, s. 11.

do WE, suwerenności”¹²³. Także R. Mundell pisze: „[...] unia walutowa okazała się możliwa dlatego, że Europa stała się strefą bezpieczeństwa, obszarem wolnym od wojny”¹²⁴. Warto przytoczyć jeszcze słowa B. Eichengreena, który pisze, że „pieniądze mogą być drukowane po to, aby zapłacić żołnierzom oraz zakupić materiały do prowadzenia wojny w sytuacji, gdy inne dochody są niewystarczające lub niedostępne. Obrona narodowa pomaga wyjaśnić, dlaczego Niemcy i Francja opierały się początkowo powojennym propozycjom europejskiej integracji walutowej”¹²⁵. Obecnie jednak „francuscy i niemieccy oponenci unifikacji walutowej nie wierzą tak naprawdę, że wojna pomiędzy tymi dwoma krajami jest możliwa. Jeśli dochody ostatniej instancji będą potrzebne dla obrony przeciwko wspólnemu zewnętrznemu zagrożeniu, może ich dostarczyć EBC”¹²⁶.

Narzucające się intuicyjne przekonanie (wszak prowadzenie działań zbrojnych musi kosztować), że wojna pociąga za sobą wzrost deficytu budżetowego oraz zadłużenia publicznego, jak najbardziej znajduje potwierdzenie w danych empirycznych. Przedstawione za M.D. Bordo i L. Jonungiem dane zawarte w tabeli 4.1. bardzo wyraźnie i jednoznacznie obrazują drastyczny wzrost deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji i Japonii w okresach trwania I i II wojny światowej (odpowiednio kolumny 3 i 5) w porównaniu z okresami pokoju.

Proces integracji gospodarczej niesie z sobą pewne koszty nie tylko na etapie unii walutowej, ale także we wcześniejszych fazach¹²⁷. Przykładowo, ustanowienie unii celnej oznacza pozbawienie krajów członkowskich instrumentów polityki handlowej, za pomocą których wspierały one działalność pewnych grup społecznych lub gałęzi przemysłu. Z kolei swoboda przepływu kapitału i pracy związana ze stadiem wspólnego rynku może skutkować tym, że przemieszczają się one będą do regionów, w których ich zastosowanie będzie efektywniejsze (czyli tam, gdzie inwestycje będą przynosić wyższe zyski, a płace będą wyższe), co może oznaczać powstanie lub pogłębienie się nierówno-

¹²³ Ch.A.E. Goodhart: *The political economy...*, s. 455.

¹²⁴ R. Mundell: *European monetary union and the international monetary system*. In: *The international system between new integration and neo-protectionism*. Eds. M. Baldassarri, C. Imbriani, D. Salvatore. Basingstoke–London–New York 1996, s. 100.

¹²⁵ B. Eichengreen: *European monetary unification: Theory, practice and analysis*. Cambridge (Mass.) 1997, s. 257–258.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ W. Molle: *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*. Przeł. P. Kuropatwiński. Gdańsk 1995, s. 426–427.

Tabela 4.1

**Deficyty budżetowe oraz zadłużenie w wybranych państwach
w perspektywie historycznej (wartości przeciętne, w % w stosunku do PKB)**

Rodzaj zadłużenia	Lata						
	1881–1913	1914–1919	1920–1938	1939–1946	1947–1971	1972–1982	1983–1995
Deficyt budżetowy							
USA	–0,2	5,1	1,0	15,2	0,6	3,1	5,5
Wielka Brytania	–0,3	24,1	0,6	20,2	1,8	5,1	3,2
Niemcy	0,5	23,5	2,7	45,3	1,0	2,0	2,7
Francja	0,9	33,1	5,4	b.d.	2,8	2,1	3,3
Japonia	3,3	1,3	5,0	41,1	1,9	6,4	4,2
Dług publiczny							
USA	7,6	10,0	29,4	73,6	60,9	33,5	10,2
Wielka Brytania	38,5	72,9	162,2	161,7	125,8	45,1	41,8
Niemcy	6,8	56,8	16,2	146,3	8,2	13,1	24,9
Francja	96,6	135,2	118,2	b.d.	25,0	11,2	b.d.
Japonia	38,9	44,2	57,4	145,8	16,4	26,1	56,7

Deficyt budżetowy jest rozumiany jako zmiana długu publicznego na koniec roku.

Źródło: M.D. Bordo, L. Jonung: *A return to the convertibility principle? Monetary and fiscal regimes in historical perspective: the international evidence*. In: *Monetary theory as a basis for monetary policy*. Ed. A. Leijonhufvud. London 1998. Za: „European Economy” 2004, No 3, s. 145.

mierności w poziomach rozwoju pomiędzy różnymi państwami członkowskimi lub ich regionami. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na to, że przepływ czynników produkcji wiąże się także ze skutkami społeczno-politycznymi, jak np. odpływ najlepiej wykształconych ludzi z jakiegoś regionu czy kraju.

Z istotnymi kosztami mamy do czynienia także w wypadku utworzenia unii walutowej. Poza bardzo doniosłą dla pojęcia suwerenności państwa implikacją rezygnacji z waluty narodowej i przyjęcia jednej wspólnej waluty, jaką jest ograniczenie możliwości wydatkowania zwiększonych środków finansowych do celów prowadzenia konfliktów zbrojnych, UGiW pociąga za sobą ograniczenie niezależności w prowadzonej przez państwo narodowe polityce także w innym aspekcie. Chodzi tutaj mianowicie o to, że jednym z najistotniejszych kosztów rezygnacji z waluty narodowej i przyjęcia waluty wspólnej jest pozbywanie się przez podmioty decyzyjne państwa możliwości prowadzenia własnej polityki monetarnej, możliwości wpływania na kurs swojej waluty oraz ograniczenia w swobodzie polityki budżetowej wynikające z przedstawionych postanowień TWE i Paktu Stabilizacji i Wzrostu.

Ograniczenia te mają także swój wymiar polityczny. Po pierwsze, oznaczają one znacznie mniejsze możliwości prowadzenia przez pań-

stwo takiej polityki gospodarczej, która miałaby pozwolić osiągnąć przede wszystkim własne cele polityczno-gospodarcze, zgodne z preferencjami obywateli danego państwa. Jak pisze H.M. Kaufmann, „pieniądz narodowy jest utożsamiany nie tylko z państwowością, ale także z możliwością prowadzenia wewnętrznej polityki gospodarczej zgodnie z preferencjami obywateli kraju, w którym pieniądz funkcjonuje”¹²⁸. Preferencje te (cele) są rezultatem starcia interesów różnego rodzaju grup interesu. W chwili obecnej artykulacja tych interesów odbywa się w głównej mierze raczej na poziomie państw narodowych niż na poziomie wspólnotowym. Będąc wypadkową zachowań i działań różnego rodzaju grup interesów, cele te są efektem politycznych wydarzeń, decyzji, zjawisk, procesów itd., które aktualnie rozgrywają się w przeważającym stopniu na poziomie poszczególnych państw. W efekcie, chociaż to przede wszystkim podmioty i organy narodowe są przez społeczeństwa państw UE postrzegane jako te, na których w głównej mierze spoczywa obowiązek prowadzenia polityki gospodarczej, sprzyjającej osiągnięciu sformułowanych na poziomie narodowym celów, bardzo poważnemu ograniczeniu uległ zasób narzędzi, jakie mogą być wykorzystane do tego, aby prowadzona polityka pozwoliła cele te osiągnąć. W kontekście przedstawionych w rozdziale 3 i wspomnianych uprzednio odpowiednich postanowień TWE i Paktu Stabilizacji i Wzrostu dotyczących ograniczenia niezależności polityki gospodarczej prowadzonej przez państwa członkowskie UGiW można przytoczyć opinię np. S.S. Rehman, która pisze, że unia walutowa oznacza „poważną utratę suwerenności” dlatego, że wymaga wysokiego stopnia integracji nie tylko czynników produkcji, ale także wskaźników makroekonomicznych. W warunkach UGiW państwa narodowe nie będą już funkcjonować jak niezależne całości gospodarcze i w związku z tym ich struktury polityczne także muszą być odpowiednio zintegrowane. Kraje członkowskie bowiem nie mogą dłużej określać swoich celów ekonomicznych¹²⁹. Poza ograniczeniem swobody w polityce budżetowej unia walutowa wiąże się także z utratą niezależności, jeśli chodzi o swobodę wyboru pomiędzy bezrobociem a inflacją¹³⁰.

¹²⁸ H.M. Kaufmann: *European economic and monetary union: Prospects and pitfalls – is EMU premature?* In: *The European Union in changing world. A selection of conference papers, Brussels 19–20 September 1996*. Luxembourg 1998, s. 170.

¹²⁹ S.S. Rehman: *The path to European economic and monetary union*. Boston–Dordrecht–London 1997, s. 246.

¹³⁰ W. Grabska: *Problem suwerenności narodowej w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem porozumień z Maastricht. Aspekt ekonomiczny*. Warszawa 1994, s. 12. Autorka ta zwraca w tym miejscu także uwagę na to, że „pieniądz jest głównym

Bez wątpienia, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że inflację i bezrobocie można uznać za „dwa podstawowe problemy gospodarcze i społeczne krajów o gospodarce rynkowej, przeciwdziałanie którym w dalszym ciągu wyznacza główne cele polityki gospodarczej”¹³¹. Zgodnie z akceptowaną do lat siedemdziesiątych XX wieku w ekonomii teorią krzywej Phillipsa, obrazującej zależność pomiędzy poziomem inflacji i bezrobocia, możliwy był wybór kombinacji obu tych wielkości. Teoria ta została skrytykowana na gruncie teorii monetarystycznej, zgodnie z którą to krytyką w długim okresie nie ma możliwości wyboru pomiędzy inflacją a bezrobociem. Jednak jak pisze P. De Grauwe, „choć w długim okresie państwa rzeczywiście nie mogą wybierać pomiędzy inflacją a bezrobociem, to w krótkim okresie krzywa Phillipsa ciągle funkcjonuje”¹³². W związku z udziałem w unii walutowej „każdy kraj, który dotychczas »wybierał« niezależnie kombinację obu wskaźników, obecnie jest zmuszony zaakceptować wspólną stopę inflacji, a więc zaakceptować inną kombinację inflacji i bezrobocia”¹³³. Trzeba tutaj pamiętać, że – jak zauważa np. G. Magnifico – poszczególne państwa mają zróżnicowaną „narodową skłonność do inflacji” (ang. national propensity to inflation). Różnice te mogą być rezultatem oddziaływania różnych czynników historycznych i społecznych, stanu stosunków w przemyśle i znaczenia „wojowniczości” związków zawodowych, struktury przemysłu, jak też społecznych oczekiwań co do kształtowania się poziomu inflacji¹³⁴. Uogólniając, wolno stwierdzić, że jednym z najważniejszych z kryteriów podziału celów polityki gospodarczej jest rodzaj zależności zachodzących pomiędzy tymi celami. Można tutaj wyróżnić cele konkurencyjne (sprzeczne), neutralne oraz komplementarne¹³⁵. W związku z tym więc, że osiągnięcie pewnych celów może być ze sobą sprzeczne lub przynajmniej ich jednoczesne osiągnięcie może być utrudnione, funkcjonują takie pojęcia, jak „magiczny kwadrat” czy „trójkąt”, „które odzwierciedlają istotne sprzeczności wewnątrz danego zespołu celów”¹³⁶. W „magicznym trójkącie” znajdują się: pełne zatrudnienie, stabilność cen

narzędziem regulowania gospodarki. Wiele kategorii i form produkcji towarowej (finanse, kredyt, podatki, zyski), a także form dochodów (płace, procenty i dywidendy) istnieje i funkcjonuje w formie pieniężnej. Centralna kontrola w tym względzie oznacza więc faktycznie kontrolę nad funkcjonowaniem gospodarki”.

¹³¹ K. Markowski: *Rola państwa w gospodarce rynkowej*. Warszawa 1992, s. 37.

¹³² P. De Grauwe: *Economics of monetary union*. Oxford 2000, s. 39.

¹³³ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 398.

¹³⁴ G. Magnifico: *European monetary unification*. London 1973, s. 13.

¹³⁵ K. Markowski: *Rola państwa...*, s. 41.

¹³⁶ K. Secomski: *Elementy polityki ekonomicznej*. Warszawa 1970, s. 30.

oraz równowaga bilansu płatniczego, w „kwadracie” dochodzi do nich postulat stałości wzrostu gospodarczego, a w „pięciokącie” – społeczna sprawiedliwość w podziale dochodów i majątku. „Sprzeczność tych celów wynika m.in. z faktu, że dotychczas w teorii i praktyce polityki ekonomicznej nie potrafiono wypracować takich narzędzi i metod, które pozwoliłyby realizować wszystkie te cele równocześnie. Istotnym elementem jest również ograniczoność zasobów, obiektywnie warunkująca możliwości realizacji celów. W konsekwencji jedne cele są realizowane kosztem innych. Powstaje zatem niezwykle ważny problem preferencji i wyboru celów polityki ekonomicznej”¹³⁷. Wybór pomiędzy tymi celami stanowi istotę polityki, członkostwo zaś w unii walutowej jest czynnikiem, który w bardzo poważnym stopniu ogranicza swobodę decyzji w tej sferze.

Po drugie, członkostwo w UGiW i związane z tym ograniczenia w zasobie dostępnych państwu instrumentów oddziaływania na gospodarkę dotyczą nie tylko takich wielkości, jak inflacja czy bezrobocie, ale także, w sposób bezpośredni lub pośredni, w mniejszym czy większym stopniu, innych obszarów interwencji państwa w gospodarce¹³⁸. Dzieje

¹³⁷ K. Markowski: *Rola państwa...*, s. 41.

¹³⁸ Z wielu przyczyn – najogólniej – gospodarczych i politycznych, współczesne państwo ingeruje w procesy gospodarcze m.in. w następujący sposób: 1) państwo, decydując o kształcie systemu polityczno-gospodarczego, kreuje środowisko, w jakim funkcjonują wszyscy uczestnicy życia gospodarczego; 2) państwo jest właścicielem środków produkcji w określonych działach gospodarki i pośrednio lub bezpośrednio kieruje własnością skupioną w sektorze państwowym; 3) państwo dokonuje inwestycji w takie przedsięwzięcia gospodarcze, którymi nie są zainteresowane podmioty prywatne lub które przekraczają ich możliwości; 4) państwo podejmuje interwencje w celu stabilizacji gospodarki, jak np. zapewnienie odpowiedniego poziomu inwestycji, zapobieganie masowemu bezrobociu, nadmiernemu obniżeniu poziomu konsumpcji, oddziaływanie na lokalizację i charakter inwestycji krajowych i zagranicznych podmiotów prywatnych; 5) państwo interweniuje w sferę podziału dochodów przez politykę podatkową, budżetową, usług socjalnych, politykę cenową i kształtowania dochodów; 6) państwo decyduje o kształcie i zapewnia przestrzeganie reguł zachowania i postępowania uczestników życia gospodarczego, jak np. ustawodawstwo pracy, regulacje dotyczące zakładania, funkcjonowania, upadłości itp. podmiotów gospodarczych, ustawodawstwo dotyczące ochrony konkurencji, mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości towarów i usług, ochronę środowiska i zasobów naturalnych; 7) państwo prowadzi działalność badawczą i rozwojową w celu podniesienia poziomu zaawansowania technologicznego i organizacyjnego gospodarki. S. Zawadzki: *„Państwo dobrobytu”. Doktryna i praktyka*. Warszawa 1970, s. 370–374; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986, s. 150; U.W. Kitzienger: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963, s. 21–22; W. Kitterer: *Public finance and the Central Bank*. In: *Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. Deutsche Bundesbank. Oxford 1998, s. 165; M. Maneli: *O funkcjach państwa*. Warszawa 1963, s. 124–125.

się tak na skutek wspomnianego przekazania kompetencji prowadzenia polityki monetarnej i polityki kursu wspólnej waluty na szczebel ponadnarodowy oraz na skutek ograniczenia dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego. W efekcie, wymienione koszty przyjęcia wspólnej waluty i będące tego konsekwencją ograniczenia w swobodzie prowadzonej przez państwo polityki mogą skutkować także tym, że jakiś kraj, region lub grupa interesu (bądź też grupa państw, regionów czy grupy interesu) mogą osiągać z tego powodu korzyści, podczas gdy dla innych tego typu uczestników polityki może to oznaczać straty. Jak pisze L. Tsoukalis, „walka o to, kto płaci, a kto dostaje, co i kiedy, jest głównym składnikiem polityki”¹³⁹.

Po trzecie, z dwoma przedstawionymi problemami ściśle związana jest kwestia politycznej odpowiedzialności za ewentualne negatywne oceniane zjawiska czy procesy dotyczące jakiś kraj, region czy grupę interesu (lub też oczywiście krajów, regionów czy grup interesu). W chwili obecnej naturalnymi adresatami formułowanych roszczeń, pretensji czy zarzutów są organy państw narodowych posiadające demokratyczną legitymację bezpośrednio lub pośrednio – przez poddanie ich kontroli innego organu legitymację taką posiadającego. Także w ramach tych gremiów ścierają się różnorodne interesy poszczególnych grup interesu. W sytuacji, gdy w bardzo znacznym stopniu ograniczony został zasób narzędzi pozwalających państwu i jego organom oddziaływać na gospodarkę, trudniej będzie obciążać je odpowiedzialnością za sytuację gospodarczą.

Po czwarte wreszcie, stan, w którym np. sytuacja gospodarcza jakiegoś kraju lub grupy krajów wyraźnie i w sposób odczuwalny dla obywateli pogarsza się, w warunkach ograniczonych możliwości wpływania na gospodarkę przez organy narodowe, może wywołać negatywne skutki dla nastawienia społeczeństwa takiego kraju lub ich grupy nie tylko do wspólnej waluty i unii walutowej, a także do całego procesu integracji. Jak zauważa W. Molle, państwa, które stwierdziłyby, „że są stroną tracącą w grze integracji, mogą być skłonne do wystąpienia. Chociaż solidarność w stosunku do procesu integracji nie jest określona wyłącznie bezpośrednimi korzyściami ekonomicznymi, dla niektórych krajów brak takich korzyści może stać się czynnikiem politycznym wystarczająco ważnym, by inspirować wprowadzenie programów kompensacji”¹⁴⁰. Na groźbę wystąpienia „politycznej reakcji” przeciwko UGiW w sytuacji, w której państwa narodowe nie

¹³⁹ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia europejska*. Przeł. B. Gontar. Łódź 1998, s. 61.

¹⁴⁰ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 427.

będą mogły przeciwdziałać recesji gospodarczej, wskazują także S.C.W. Eijffinger i J. de Haan¹⁴¹.

Za główny koszt uczestnictwa w unii walutowej i kwestię polityczną uważa utratę polityki monetarnej jako narodowego instrumentu wpływania na popyt np. Ch.A.E. Goodhart. Koszt utraty tego narzędzia wpływu na gospodarkę będzie zależał od: 1) rozmiaru, w jakim uczestniczące we wspólnej walucie państwa i ich regiony prawdopodobnie będą cierpieć w wyniku szoków asymetrycznych; 2) szybkości i płynności zachodzących procesów dostosowawczych, gdy nierównowaga może być likwidowana przez płynność płac i migrację czynników produkcji; 3) znaczenia polityki fiskalnej czy to na poziomie narodowym, czy też federalnym, która może służyć jako środek alternatywny¹⁴².

W sytuacji, w której doszłoby np. do zmiany kursu euro w stosunku do walut krajów trzecich, wzrostu cen ważnych dla gospodarek państw unii walutowej surowców (np. energetycznych), spadku popytu na towary produkowane i eksportowane przez kraje strefy euro, przy czym okoliczności te dotyczyłyby kraje członkowskie UGiW w mniej więcej jednakowym stopniu, można podjąć odpowiednie kroki zaradcze – np. starając się oddziaływać na kurs wspólnej waluty tak, aby ograniczyć negatywne konsekwencje zaistniałych okoliczności. Sytuacja staje się jednak znacznie bardziej skomplikowana wtedy, kiedy mamy do czynienia z wystąpieniem tzw. szoku asymetrycznego¹⁴³ dotyczącego w szczególności sposób jedno państwo lub niewielką ich grupę. Kwestia ta jest istotna także z tego powodu, że – jak zauważa W. Molle – państwa europejskie dość wysoko cenią sobie stabilizację. W związku z tym, w miarę postępującego procesu integracji „stabilizacja staje się istotną dziedziną uprawiania polityki w skali europejskiej”¹⁴⁴. Wraz z rezygnacją z własnej i przyjęciem wspólnej waluty znika możliwość przynajmniej podejmowania prób takiego oddziaływania na kurs waluty, aby pozwoliło to na złagodzenie skutków szoku asymetrycznego. Utrata możliwości wpływu na zmianę kursu waluty przez odpowiednie podmioty państwa narodowego może negatywnie skutkować dla regionów (państw), w przypadku których mieli-

¹⁴¹ S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary and fiscal policy*. Oxford 2000, s. 86.

¹⁴² Ch.A.E. Goodhart: *The political economy...*, s. 454–461.

¹⁴³ S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary...*, s. 18; S. Brittan: *EMU in perspective*. In: *European economic and monetary union: The institutional framework*. Eds. M. Anednas, L. Gormley, Ch. Hadjiemmanuil, I. Harden. London 1997, s. 106.

¹⁴⁴ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 391–392.

byśmy do czynienia z pogorszeniem się koniunktury gospodarczej¹⁴⁵. Brak możliwości wpływu na kurs waluty oznacza „przesunięcie ciężaru ekonomicznego procesu dostosowawczego na inne zmienne makroekonomiczne, przede wszystkim zatrudnienie i płace”¹⁴⁶.

Teoretycznie, proces dostosowawczy mógłby polegać na spadku płac wynikającym ze spadku popytu na siłę roboczą. Jednak płace w państwach zachodnioeuropejskich charakteryzują się stosunkowo dużą sztywnością i jakiegokolwiek ich obniżki są trudne do przeprowadzenia. Innym sposobem mogłaby być migracja siły roboczej z państw (regionów) dotkniętych np. spadkiem popytu na wytwarzane przez nie towary. Jednak w praktyce w Europie mamy do czynienia nie tylko ze stosunkowo niską mobilnością siły roboczej pomiędzy poszczególnymi państwami (co jest spowodowane m.in. barierami formalnoprawnymi, językowymi czy kulturowymi), ale także w ramach państw¹⁴⁷. Wyraźnie niższą mobilność mieszkańców Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii w porównaniu do Stanów Zjednoczonych i Kanady obrazują dane zawarte w tabeli 4.2.

Tabela 4.2

**Średnia migracja ludności w ramach wybranych krajów
(% populacji regionu)**

Okres	Kanada	Stany Zjednoczone	Niemcy	Włochy	Wielka Brytania
1970–1979	0,62	1,20	0,27	0,37	0,47
1980–1989	0,63	0,84	0,34	0,33	0,26
1990–1995	0,52	0,87	0,31	0,40	0,20

W odniesieniu do Niemiec dane dotyczą tylko zachodnich landów.

Źródło: M. Obstfeld, G. Peri: *Regional non-adjustment and fiscal policy*. In: *EMU. Prospects and challenges for the euro*. Eds. D. Begg, J. Hagen von, Ch. Wyplosz, K. Zimmermann. Oxford 1998, s. 223.

¹⁴⁵ G. Magnifico: *European monetary...*, s. 2.

¹⁴⁶ L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1991, s. 9; Por.: W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 397–398; H.M. Kaufmann: *European economic and monetary...*, s. 171; S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary...*, s. 19; P. De Grauwe: *Economics of monetary...*, s. 6–10; Ch. Taylor: *The separation of monetary and fiscal policy in stage three of EMU*. In: *European economic...*, s. 175–176.

¹⁴⁷ P.R. Masson, M.P. Taylor: *Currency unions: A survey of the issues*. In: *Policy issues in the operation of currency unions*. Eds. P.R. Masson, M.P. Taylor. Cambridge 1993, s. 8.

W tej sytuacji narzędziem, które pozostaje do dyspozycji państwa, jest polityka fiskalna¹⁴⁸. Jednak i tutaj mamy do czynienia z wieloma czynnikami w bardzo poważnym stopniu wpływającymi na ograniczenie skuteczności tego środka, co jest rezultatem m.in. regulacji zawartych w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu. Poza tym, na liczne niedoskonałości polityki fiskalnej jako narzędzia polityki antycyklicznej wskazuje np. P. Mortimer-Lee:

1) aby przewidziane w programach wydatki rządowe wpłynęły na gospodarkę, musi upłynąć stosunkowo długi czas; co więcej, znaczne opóźnienia pomiędzy wprowadzanymi w ramach polityki fiskalnej programami a ich wpływem na zagregowany popyt mogą wzmocniać cykl koniunkturalny i przyczyniać się do większego boomu oraz pogłębiać załamanie koniunktury zamiast łagodzić cykl koniunkturalny;

2) zarówno planowanie programów wydatków rządowych, jak i ich realizacja są długotrwałe; trudno szybko wprowadzać zmiany w wydatkach, do czego potrzebne jest osiągnięcie porozumienia w ramach funkcjonującego systemu politycznego;

3) raz wprowadzone wydatki rządowe, wiążące się z korzyściami dla pewnych grup interesu, są trudne do likwidacji czy chociażby ograniczenia, nawet wtedy, kiedy wymagałaby tego sytuacja gospodarcza;

4) znaczna część wydatków rządowych przeznaczana jest na płace w sektorze państwowym; ich redukcja może zostać osiągnięta tylko przez redukcję liczby pracowników zatrudnionych w tym sektorze; decyzje o ograniczeniu poziomu zatrudnienia w sektorze publicznym są niepopularne, trudne do przeprowadzenia ze względów politycznych oraz wymagają czasu;

5) stosunkowo szybciej można dokonywać zmian w podatkach – czy to pośrednich, czy też bezpośrednich; jednak o ile obniżki podatków teoretycznie nie nastroczają raczej większych problemów politycznych, o tyle podwyżki podatków z jednej strony są trudne do przeprowadzenia, z drugiej zaś – ze względu na potrzeby budżetów – nieczęsto są cofane;

6) wydatki rządowe charakteryzują się tym, że łatwo je zwiększać, trudniej zaś – redukować, co często prowadzi do wzrostu zadłużenia publicznego, którego z kolei obniżenie wymaga zaostrzenia polityki fiskalnej; w efekcie „polityka fiskalna jest narzędziem drogim w stosowaniu i takim, do którego nie można się uciekać zbyt często”;

¹⁴⁸ P. Kennen: *Economic and monetary union in Europe. Moving beyond Maastricht*. Cambridge 1996, s. 81.

7) wreszcie – jako być może największa wada precyzyjnego oddziaływania fiskalnego na gospodarkę – to, że „cykl polityczny może kolidować z dobrym zarządzaniem fiskalnym”¹⁴⁹.

W tej sytuacji instrumentem, który mógłby być zastosowany w celu łagodzenia skutków szoków asymetrycznych, mógłby być budżet UE. Jednak ze względu na fakt, że, jak przedstawiono w tabeli 4.3., ma on stosunkowo niewielkie rozmiary, nie może odgrywać znaczącej roli jako narzędzie oddziaływania na gospodarkę UE jako całości.

Spśród takich funkcji spełnianych przez budżety narodowe, jak oddziaływanie na stabilizację gospodarczą, redystrybucja dochodów oraz alokacja zasobów, ze względu na swoje relatywnie niewielkie rozmiary budżet UE spełnia głównie funkcję rozdzielania zasobów – w tym przede wszystkim w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki regionalnej. Stąd też w związku z UGiW można sformułować argumenty za – przynajmniej częściowym – przesunięciem funkcji stabilizacyjnej i redystrybucyjnej budżetu na poziom ponadnarodowy¹⁵⁰. Pierwszy z nich wiąże się z konfliktem pomiędzy potrzebami narodowymi a ograniczeniem niezależności w prowadzonej przez państwo polityce gospodarczej i ograniczoną stąd możliwością prowadzenia polityki antycyklicznej. Poza tym środki polityki fiskalnej podjęte w jednym kraju mogą „rozlewać się” (ang. spill over) na inne państwa, a polityka fiskalna może być niejako „niwelowana” przez politykę monetarną prowadzoną przez EBC dla całego „Eurolandu”. Zgodnie z drugim argumentem, prowadzona polityka fiskalna oddziałuje nie tylko na aktualny poziom wydatków sektora publicznego i poziom podatków, ale także na spodziewane przyszłe ich poziomy. Różne poziomy podatków w sytuacji wysokiej mobilności kapitału mogą być trudne do utrzymania. Kolejny argument – zdaniem Ch.A.E. Goodharta „najsilniejszy” – dotyczy „unii społecznej” (ang. social union), w której ludzie na danym obszarze zgadzają się, że wszyscy z nich powinni być traktowani tak samo. Jednak – jak cytowany autor sam zauważa – „nowe kroki w kierunku unii społecznej będą albo dobrowolne, w odpowiedzi na silniejsze poczucie wspólnego obywatelstwa i solidarności niż ma to miejsce obecnie, albo będą wynikać z tego, że międzynarodowe przepływy ludzi będą mieć wpływ na narodowe działania w zakresie redystrybucji. Żadna z tych perspektyw nie wygląda na prawdopodobną w przewidywalnej przyszłości”¹⁵¹. Wreszcie argument

¹⁴⁹ P. Mortimer-Lee: *Czy Euroland może funkcjonować przy jednej stopie procentowej?* W: *Euro. Wspólna waluta*. Red. P. Temperton. Warszawa 2001, s. 64–65.

¹⁵⁰ Ch.A.E. Goodhart: *The political economy...*, s. 466–471.

¹⁵¹ Ibidem.

Tabela 4.3

Wydatki z budżetu Wspólnot Europejskich (UE)

Wydatki	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007–2013
Z budżetu Wspólnot w mld euro (w cenach z roku 2000)	0,472	2,218	17,663	18,732	32,533	45,035	57,416	77,446	92,253	862,36 ⁽¹⁾
Z budżetu Wspólnot jako % PKB Wspólnot	0,03	0,11	0,73	0,53	0,8	0,92	0,94	1,04	1,09	1,045 ⁽²⁾
Na głowę obywatela państw członkowskich Wspólnot (w euro w cenach z roku 2000)	2,7	12,1	93,2	72,2	124,0	164,2	174,8	207,4	244,0	b.d.

⁽¹⁾ Kwota dla całego okresu 2007–2013, przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 2005 r., w cenach stałych z roku 2004.

⁽²⁾ Średnio dla całego okresu 2007–2013, w cenach stałych z roku 2004.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The facts and figures*. Luxembourg 2000, s. 38–39; *Building our common future. Policy challenge and budgetary means of the enlarged European Union 2007–2013*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament COM (2004)11. Luxembourg 2004, s. 32 oraz *Council of the European Union, 19 December 2005, 15915/05, Financial Perspective 2007–2013*. Annex 1, s. 33.

„polityczny” – chodzi o to, aby dzięki znaczącym transferom fiskalnym udzielonym z poziomu federalnego zapewnić „polityczne poparcie dla UGiW w szczególnie trudnych czasach”¹⁵².

Biorąc jednak pod uwagę to, że plany powiększenia budżetu UE spotykają się z bardzo zdecydowanym sprzeciwem ze strony licznych państw UE (przede wszystkich tych, które są tzw. płatnikami netto do budżetu UE, tzn. więcej do niego wpłacają, niż bezpośrednio z niego uzyskują, dość wspomnieć tutaj ogromne trudności z wypracowaniem porozumienia dotyczącego perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013) oraz to, że budżet musi być przyjęty jednomyślnie przez wszystkie kraje UE, w najbliższej przyszłości raczej nie należy spodziewać się jego wyraźnego zwiększenia, oznaczającego zmianę jakościową. W związku z tym także budżet UE nie może być uważany za skuteczny instrument polityki gospodarczej, jakiego można by użyć w przypadku wystąpienia jakichś perturbacji gospodarczych dotyczących państwa UE w warunkach unii walutowej. Jak zauważa B. Eichengreen, „federalizm fiskalny nie jest koniecznym warunkiem wstępnym unifikacji walutowej. Historycznie rzecz biorąc, większość federacji wprowadziła wspólne waluty zanim ustanowiła federalizm fiskalny. [...] Ale unia walutowa, której towarzyszy federalizm fiskalny, prawdopodobnie będzie funkcjonować spokojniej niż bez takiego federalizmu tak długo, jak długo regionalne problemy, które mogą wynikać, mogą być załagodzone dzięki transferom międzyregionalnym”¹⁵³. W szerszym kontekście, skuteczność polityk mających na celu niwelowanie zróżnicowania w poziomie zasobności różnych regionów może budzić pewne wątpliwości – np. we Włoszech różnice te są nadal widoczne pomimo transferów zarówno z budżetu narodowego, jak i WE (UE).

Można w tym miejscu ponadto wspomnieć, że gdyby wielkość wspólnego budżetu UE uznać za pewien wskaźnik oddający stopień integracji politycznej tego ugrupowania (obrazujący poziom solidarności, np. przez gotowość do ponoszenia wymiernych ciężarów finansowych przez państwa bogatsze na rzecz biedniejszych), to wnioskiem byłoby stwierdzenie, że ów poziom integracji politycznej państw UE jest niski. Co więcej, można zauważyć nawet niechęć i głosy wyrażające dezaprobatę dla sytuacji, w której państwa zamożniejsze więcej do budżetu UE wpłacają, niż bezpośrednio z niego otrzymują. Przy czym zapomina się m.in. o tym, że przy ocenie korzyści i kosztów, jakie

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ B. Eichengreen: *European monetary...*, s. 64. Por. też np. P.R. Masson, M.P. Taylor: *Currency unions: A survey...*, s. 26–28.

ponosi dane państwo z tytułu uczestnictwa w procesie integracyjnym, należy brać pod uwagę nie tylko bezpośrednie wydatki do budżetu UE i wpływy z niego, ale także – a może raczej przede wszystkim – takie kwestie, jak np. wpływ redukcji barier handlowych na możliwości eksportu przez przedsiębiorstwa, poprawę efektywności gospodarowania wynikającą z większej konkurencji, silniejszą pozycję państw UE w stosunku do krajów spoza tego ugrupowania. Odrębną – i oczywiście niezwykle istotną – kwestią są niemożliwe do zmierzenia korzyści wiążące się z procesem integracji, jak np. pozytywny wpływ stabilnej sytuacji politycznej na prowadzenie działalności gospodarczej.

Jak stwierdzono, uczestnictwo w europejskiej unii walutowej pociąga za sobą m.in. rezygnację z własnej waluty i – co za tym idzie – z samodzielnego prowadzenia polityki pieniężnej, a tym samym poważne ograniczenie swobody w prowadzonej polityce gospodarczej państwa. Jednak należy tutaj pamiętać o bardzo istotnej okoliczności, która w ważki sposób wpływa na postrzeganie UGiW w tym kontekście – mianowicie o tym, że już wtedy, gdy UGiW rozpoczynała swoją historię, niezależność państw UE w prowadzeniu polityki pieniężnej była w wysokim stopniu ograniczona.

Ze wzrastającą współzależnością państw członków każdego ugrupowania integracyjnego mamy do czynienia już od początkowych stadiów integracji. Utworzenie strefy wolnego handlu, skutkując – jak wspomniano już w rozdziale 3 – m.in. tzw. efektem kreacji handlu i przesunięcia handlu, przyczynia się do ściślejszego powiązania gospodarek strefy i tym samym do większej wzajemnej zależności. Współzależności te coraz bardziej się potęgują w miarę przechodzenia do kolejnych etapów procesu integracji, co zresztą było skutkiem przewidywanym i planowanym – odpowiednio silne wzajemne powiązania miały być tym czynnikiem, który zapewni pokojowy rozwój wzajemnych stosunków. W interesującym nas szczególnym przypadku ugrupowania integracyjnego jakim są Wspólnoty Europejskie, wzrost współzależności był oczywiście także konsekwencją postępującego procesu integracji w wielu innych niż wymiana handlowa sferach oraz tworzenia wspólnych instytucji.

Wzajemny wpływ wydarzeń i procesów zachodzących w państwach członkowskich Wspólnot Europejskich stał się szczególnie wyraźny z chwilą pełnej liberalizacji przepływu kapitału. Jak się bowiem wskazuje w literaturze przedmiotu¹⁵⁴, trzy rzeczy wykluczają

¹⁵⁴ Np.: D. Miles: *Fundamentalne implikacje gospodarcze Europejskiej Unii Walutowej*. W: *Euro. Wspólna...*, s. 37; M. Kaelberer: *Money and power in Europe. The political economy of European monetary cooperation*. New York 2001, s. 29; W. Sandholtz:

się wzajemnie: swobodny przepływ kapitału, sztywne kursy walutowe oraz niezależność państwa w zakresie polityki monetarnej. Nie jest możliwe utrzymywanie swobody w przepływie kapitału, sztywnego kursu walutowego oraz pełnej niezależności państwa w polityce monetarnej, ustalonej na podstawie wewnętrznej sytuacji gospodarczej. Dążenie do utrzymywania jak najbardziej stabilnych kursów walut przez państwa Wspólnot, jak zostało przedstawione w rozdziale 3, ma swoją długą historię i było podyktowane chęcią zapewnienia jak najstabilniejszych warunków prowadzenia wzajemnej, wzrastającej wymiany handlowej. Aby utrzymać stały kurs w stosunku do innych walut, w warunkach płynnych kursów walutowych i swobodnego przepływu kapitału, do osiągnięcia tego celu konieczne jest posługiwanie się stopą procentową. W efekcie oznacza to, że poziom stóp procentowych jest ustalany nie przez wzgląd na wewnętrzną sytuację gospodarczą, ale w celu utrzymania stabilności kursu.

Niezależność w prowadzonej przez państwa polityce monetarnej i polityce kursu walutowego jest ponadto we współczesnym świecie w dużej mierze ograniczona z powodu gigantycznych przepływów na międzynarodowych rynkach walutowych i finansowych. Przepływy te w olbrzymim stopniu wpływają na kursy walut i – w efekcie – na inne wskaźniki gospodarcze, a tym samym bardzo poważnie ograniczają swobodę w kształtowaniu polityki gospodarczej państwa.

Kwestię zagrożenia, jakie związane są ze spekulacyjnymi przepływami na rynkach międzynarodowych, podniósł już J.M. Keynes. W pracy pt. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* pisał on: „[...] w miarę ulepszania organizacji rynków występuje istotne niebezpieczeństwo, że spekulacja weźmie górę nad przedsiębiorczością. Na jednym z największych rynków, a mianowicie na giełdzie nowojorskiej, wpływ spekulacji [...] jest olbrzymi. [...] Spekulanci mogą być nieszkodliwi, gdy są niczym piana na równym strumieniu przedsiębiorczości. Ale sytuacja staje się poważna, gdy przedsiębiorczość zaczyna być pianą na wirze spekulacji. Gdy akumulacja kapitału w jakimś kraju staje się ubocznym produktem gry hazardowej, wyniki zawsze będą opłakane. [...] Tendencje te są nieuniknionym niemal wynikiem tego, że udało nam się zorganizować rynki »płynnych« walorów. Uważa się zazwyczaj, że w interesie publicznym leży, by domy gry były niedostępne i kosztowne. To samo słuszne jest, być może, jeśli

chodzi o giełdę”¹⁵⁵. Książka J.M. Keynesa ukazała się w 1936 roku; współcześnie przepływy kapitału są oczywiście absolutnie nieporównywalne do tego zjawiska, które niemal siedemdziesiąt lat temu niepokoiło autora cytowanych słów. Olbrzymie nasilenie rozwoju operacji giełdowych i towarzyszący im wzrost przepływów kapitału w znacznej mierze są konsekwencją rozpadu międzynarodowego systemu walutowego z Bretton Woods na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. W miarę stałe kursy walutowe zostały zastąpione przez kursy płynne. Poza tym w większości państw najwyższej rozwiniętych doszedł do tego fakt liberalizacji i deregulacji przepływów kapitału. Oczywiście, niebagatelne znaczenie ma tutaj gwałtowny rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych, co jest czynnikiem umożliwiającym dokonywanie operacji finansowych od strony technicznej. Finanse międzynarodowe są „najsłabszym ogniwem w międzynarodowej ekonomii; spekulacyjne przepływy kapitału mogą być głównym źródłem globalnej niestabilności gospodarczej”¹⁵⁶. Płynne kursy walutowe „wytworzyły skrajną niestabilność walutową, która wytworzyła ogromną masę »pieniądza światowego«. Ten pieniądz nie istnieje poza globalną gospodarką i jej głównymi rynkami pieniężnymi. Nie został stworzony w wyniku działalności gospodarczej, jak inwestycje, produkcja, konsumpcja czy handel. Nie pasuje do niego żadna z tradycyjnych definicji pieniądza. [...] Jest całkowicie anonimowy. Jest raczej wirtualnym niż rzeczywistym pieniądzem. Ale jego siła jest realna”¹⁵⁷. Jednocześnie „jest on lotny i łatwo wpadający w panikę pod wpływem pogłosek czy nieoczekiwanych wydarzeń”¹⁵⁸. I chociaż kwoty dziennych przepływów na rynkach finansowych podawane przez różnych autorów znacznie się od siebie różnią (T. Kowalik podaje kwotę biliona USD¹⁵⁹, o takiej samej kwocie pisze J.D. Robinson III¹⁶⁰, J. Tuchman Mathews podaje kwotę 1,3 biliona USD¹⁶¹, J.E. Garten – 1,5 biliona

¹⁵⁵ J.M. Keynes: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa 2003, s. 139–140.

¹⁵⁶ R. Gilpin: *Political economy of international relations*. New Jersey 1987, s. 306.

¹⁵⁷ P. Drucker: *The global economy and the nation state*. „Foreign Affairs” 1997 (September/October), No 5, Vol. 76, s. 162.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ T. Kowalik: *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*. Warszawa 2000, s. 56.

¹⁶⁰ J.D. Robinson III: *Inflation overkill*. „Foreign Affairs” 1994 (September/October), No 5, Vol. 73, s. 3.

¹⁶¹ J. Tuchman Mathews: *Power shift*. „Foreign Affairs” 1997 (January/February), No 1, Vol. 76, s. 57.

USD¹⁶²), to dla istoty tej kwestii nie ma to większego znaczenia; nawet najniższa z przytoczonych wielkości jest kwotą gigantyczną. Tym samym olbrzymia jest skala wpływu, jaki mogą wywierać i wywierają tak ogromne przepływy kapitału na gospodarki współczesnych państw, a mówiąc ściślej – podmioty, które inwestują (czy raczej spekulują) na globalnych rynkach finansowych. W opinii J. Sachsa, „polityka zagraniczna w dzisiejszym świecie podlega coraz bardziej osądowi bankierów inwestycyjnych. Obojętnie, czy chodzi o przyszłość rosyjskich reform, czy o perspektywy chińskiej demokracji, ostatecznie i tak osądzą je bankierzy inwestycyjni. [...] Kiedy zarządcy pieniędzy wpadną w panikę z powodu perspektyw gospodarczych w tym czy w innym kraju, to mogą wywołać gospodarczy zamęt i polityczny chaos”¹⁶³.

Nawet jeśli jest w tych słowach nieco przesady, to nie ulega jednak wątpliwości, iż znaczenie „rynków” jest we współczesnej gospodarce ogromne. Zjawisko to bez wątpienia można także oceniać negatywnie – oto jakieś anonimowe „siły”, których moc sprawcza jest tak duża, kierując się w swoich działaniach jedynie chęcią zysku, pozbawione są praktycznie jakiegokolwiek znaczącej kontroli ze strony jakichkolwiek organów czy instytucji państwowych czy międzynarodowych. Przykładowo, P. Drucker pisze więc o przepływach kapitału jako o „transferze władzy podejmowania decyzji od rządów do szczególnych grup interesu”¹⁶⁴. A. i H. Tofflerowie zaliczają rynki walutowe do grupy coraz potężniejszych graczy na światowej scenie określanej przez nich jako „gladiatorzy pretendujący do władzy”¹⁶⁵. Stąd też utworzenie unii walutowej w Europie oznaczające m.in. eliminację ryzyka kursowego w handlu pomiędzy państwami członkowskimi UGiW, centralizację władzy dotyczącej podejmowania decyzji w odniesieniu do np. stóp procentowych, silniejszą pozycję „Eurolandu” w międzynarodowym systemie walutowym, chociaż wiąże się z „utratą suwerenności fiskalnej i monetarnej”, może paradoksalnie uczynić państwo narodowe silniejszym niż słabszym¹⁶⁶.

Wreszcie czynnikiem, o którym również należy pamiętać w kontekście kwestii wpływu uczestnictwa w UGiW na niezależność polityki

¹⁶² J.E. Garten: *Lessons for the next financial crisis*. „Foreign Affairs” 1999 (March/April), No 2, Vol. 78, s. 76.

¹⁶³ J. Sachs: *Wykupywanie Rosji: wątpliwa polityka budzi coraz więcej wątpliwości*. „Rzeczpospolita” z 27 lipca 1998.

¹⁶⁴ P. Drucker: *The global economy...*, s. 164.

¹⁶⁵ A. i H. Tofflerowie: *Suwerenność do lamusa?* „Rzeczpospolita” z 18–19 października 2003, s. A6.

¹⁶⁶ P. Drucker: *The global economy...*, s. 164.

kursowej i pieniężnej państw UE, jest to, że niezależność ta była w istotnym stopniu ograniczona także z powodu pozycji i roli marki zachodnioniemieckiej. Zarówno w latach siedemdziesiątych XX wieku w okresie funkcjonowania tzw. węża walutowego, jak i w Europejskim Systemie Walutowym marka RFN odgrywała rolę dominującą, a bank centralny RFN – Bundesbank był w praktyce tym ośrodkiem decyzyjnym, którego decyzje miały przemożny wpływ na działania innych banków centralnych państw Wspólnot. Stąd też można spotkać się z opiniami, że dążenia np. Francji do wprowadzenia wspólnej waluty podyktowane były m.in. chęcią uzyskania większego wpływu na decyzje dotyczące np. poziomu stóp procentowych w Europie w ramach „połączonej suwerenności” (ang. *pooled sovereignty*) w UGiW¹⁶⁷. Szezej kwestia ta zostanie przedstawiona w podrozdziale 4.4.

Zasygnalizowane problemy w efekcie sprowadzają się do tego, że trudno byłoby mówić o braku jakichkolwiek ograniczeń w zakresie wykonywania suwerenności i w pełni niezależnej polityce w zakresie kursów walut i polityce pieniężnej państw uczestniczących w UGiW jeszcze przed jej utworzeniem. Dlatego też należy zgodzić się z opinią J. Bilskiego, który definiując pojęcie suwerenności walutowej jako „suwerenne prawo narodowych władz do ustanawiania reguł kursowych zakresu wymienialności waluty, ograniczeń w obrotach kapitałowych z zagranicą i innych przepisów regulujących zasady funkcjonowania narodowych systemów walutowych”¹⁶⁸, stwierdza, że takie rozumienie suwerenności walutowej jest „uproszczeniem”. Zdefiniowane pojęcie należy uzupełnić bowiem o uzależnienia wynikające z reguł funkcjonowania międzynarodowego systemu walutowego¹⁶⁹. Co więcej, biorąc pod uwagę przedstawione względy, przystąpienie do unii walutowej można w pewnym sensie postrzegać jako poprawę sytuacji większości państw członkowskich UGiW w zakresie wykonywania suwerenności. Jest tak dlatego, że członkostwo w UGiW oznacza posiadanie takiego samego wpływu na decyzje podejmowane w ramach organów UGiW, jak inne państwa członkowskie. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście wspomnianego zdominowania mechanizmów stabilizowania kursów walut w Europie przez markę RFN i Bundesbank. W ramach UGiW – struktury skupiającej kilkanaście państw, z perspektywą jej powiększenia – prawdopodobnie łatwiej

¹⁶⁷ R. Tiersky: *France in the new Europe*. „Foreign Affairs” 1992 (Spring), Vol. 71, No 2, s. 140.

¹⁶⁸ J. Bilski: *Europejski System Walutowy: cele, mechanizm, konsekwencje dla suwerenności walutowej EWG*. Łódź 1989, s. 6–7.

¹⁶⁹ Ibidem.

będzie o zapewnienie sobie większej stabilności warunków gospodarczych, co bez wątpienia ułatwia prowadzenie polityki gospodarczej. Wprowadzenie jednej wspólnej waluty wiąże się także ze znacznie mniejszym ryzykiem gwałtownych wahań kursu tej waluty – przy utrzymywaniu waluty narodowej, zwłaszcza w przypadku krajów małych, w obliczu olbrzymiej płynności na rynkach finansowych, groźba taka była znacznie większa.

4.3. Unia walutowa a pozycja i funkcje państwa narodowego

W poprzednich dwóch podrozdziałach został przedstawiony problem udziału państwa w unii walutowej w kontekście pojęcia suwerenności i ograniczenia niezależności w prowadzonej przez państwo narodowe polityce. Kolejnym zagadnieniem dotyczącym politycznych implikacji wprowadzenia unii walutowej dla państwa narodowego jest kwestia przedstawienia UGiW jako kolejnego, niezwykle ważnego etapu w procesie integracji, w kontekście zagadnienia funkcji realizowanych przez państwo narodowe.

Najogólniej można, za W. Langiem, J. Wróblewskim i S. Zawadzki, stwierdzić, że „za podstawowe sposoby używania zwrotu »X ma funkcję F« uznajemy następujące formuły: (a) »X realizuje cel C«; (b) »X powinien realizować cel C«; (c) »X realizuje cel C za pomocą środków $S_1, S_2 \dots S_n$ «; (d) »X powinien realizować cel C za pomocą środków $S_1, S_2 \dots S_n$ «; (e) »podstawowymi kierunkami działania X-a są $K_1, K_2 \dots K_n$ «; (f) »podstawowymi kierunkami działania X-a powinny być $K_1, K_2 \dots K_n$ «; (g) »następstwami działania X-a są $R_1, R_2 \dots R_n$ «; (h) »następstwami działania X-a powinny być $R_1, R_2 \dots R_n$ «”¹⁷⁰.

J. Kowalski, W. Lamentowicz i P. Winczorek pojęcie funkcji państwa określają jako „główne kierunki czy sfery działania państwa”¹⁷¹ oraz „społeczne działania podejmowane w imieniu państwa, zmierzające do realizacji określonego celu i rzeczywiście ów cel w określonym stopniu realizujące”¹⁷². Stosunkowo często spotykany jest w literaturze

¹⁷⁰ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986, s. 81.

¹⁷¹ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1981, s. 268.

¹⁷² Ibidem, s. 271.

przedmiotu¹⁷³ podział funkcji państwa na funkcje wewnętrzne i zewnętrzne¹⁷⁴. Inne możliwe rozróżnienie funkcji państwa to funkcje: ochronno-przymusowe („zapewnienie ochrony określonych wartości społecznych”), gospodarczo-organizacyjne („działalność interwencyjna państwa w sferze ekonomiki”) i kulturalno-wychowawcze¹⁷⁵.

Do „tradycyjnych” funkcji państwa należą przede wszystkim polityka zagraniczna i obronna, zapewnienie ładu i porządku wewnętrznego, wymiar sprawiedliwości. W swoim dotychczasowym rozwoju państwo przejmowało coraz to nowe funkcje. Można stwierdzić, że w chwili obecnej to właśnie państwo jest tym podmiotem, który przez zdecydowaną większość obywateli poszczególnych krajów (dotyczy to państw relatywnie wysoko rozwiniętych) jest postrzegany jako odpowiedzialny za realizację najważniejszych dla sprawnego funkcjonowania współczesnych społeczeństw zadań. To przede wszystkim państwo jest adresatem oczekiwań, nadziei czy pretensji, jakie żywią jego obywatele, obarczając je odpowiedzialnością za zapewnienie im określonych warunków do życia i rozwoju. „Jeśli coś musi być zrobione i jeśli nikt tego nie robi, robi to rząd narodowy”¹⁷⁶.

Proces rozszerzania się funkcji państwa jest szczególnie widoczny w płaszczyźnie gospodarczo-społecznej. Jak pisze K. Galbraith, „potrzeba sprawowania ogólnego kierownictwa nad gospodarką poważnie zwiększyła rolę państwa w systemie gospodarczym”¹⁷⁷. Ta właśnie sfera jest dla nas szczególnie interesująca nie tylko w kontekście utworzenia przez kraje UE unii walutowej i związanego z tym faktem ograniczenia funkcji państw do UGiW należących, ale także – a może raczej przede wszystkim – w kontekście postępującego w ramach Wspólnot Europejskich procesu, którego jedną z najważniejszych cech charakterystycznych jest przekazywanie na szczebel ponadnarodowy kolejnych

¹⁷³ Np.: J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek: *Teoria państwa...*, s. 268–273; S. Ehrlich: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa 1979, s. 67–68; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa...*, s. 85–86; M. Maneli: *O funkcjach...*, s. 58.

¹⁷⁴ S. Ehrlich definiuje pojęcie funkcji zewnętrznych państwa jako „całokształt działalności politycznej prowadzonej w stosunkach z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, zmierzającej do ochrony interesów, których organizacja państwowa jest rzecznikiem. [...] W jej ramy wchodzi więc również działalność dyplomatyczna oraz działalność w dziedzinie handlu zagranicznego”. S. Ehrlich: *Wstęp do nauki...*, s. 67.

¹⁷⁵ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa...*, s. 84–85.

¹⁷⁶ K.W. Deutsch: *Communication theory and political integration*. In: *The integration of political communities*. Eds. P.E. Jacob, J.V. Toscano. Philadelphia–New York 1964, s. 73.

¹⁷⁷ J.K. Galbraith: *Ekonomia a cele społeczne*. Warszawa 1979, s. 67.

funkcji dotychczas realizowanych na poziomie narodowym, które to przekazywane funkcje sytuują się jak na razie w dominującym zakresie właśnie w płaszczyźnie gospodarczo-społecznej. Dodać należy, że znaczenie powołania UGiW polega nie tylko na wyłączeniu spod kontroli państwa narodowego i przekazaniu na szczebel ponadnarodowy kolejnej „częstki” władzy dotychczas leżącej w gestii państwa, ale także na tym, że polityka pieniężna czy kursowa mają bezpośredni czy pośredni wpływ na większość innych kwestii gospodarczych i społecznych, oraz na tym, że, jak zostanie to przedstawione w następnym rozdziale, istnieją bardzo poważne argumenty na rzecz tego, że właśnie unia walutowa może „wymusić” pogłębienie integracji politycznej.

Pisząc o utworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej czy – szerzej – o procesie integracji państw Unii Europejskiej w kontekście roli i funkcji państwa narodowego, należy oczywiście stwierdzić, że proces integracji, w jaki kraje UE są zaangażowane, jest w tym kontekście procesem szczególnym, tzn. specyficznym tylko dla tej grupy państw. Jednak oprócz obejmowania rozwiązaniami i regulacjami wspólnotowymi czy przekazywania na szczebel ponadnarodowy kolejnych funkcji tradycyjnie charakterystycznych dla państwa narodowego, kraje UE są dotykane także przez procesy i zjawiska oraz ich skutki o charakterze powszechnym, tzn. dotyczącym także państw spoza tego ugrupowania integracyjnego. Stąd też w celu uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji należy wymienić także najważniejsze procesy i zjawiska o charakterze bardziej uniwersalnym, dotyczące, w mniejszym czy większym stopniu, zdecydowaną większość współczesnych państw. Wszystkie one przyczyniają się do utrudnienia wykonywania swych funkcji i ograniczenia roli współczesnego państwa narodowego.

1. Postępujący i nasilający się wzrost współzależności państw. Proces ten ma miejsce szczególnie w płaszczyźnie relacji ekonomicznych i dotyczy praktycznie wszystkich aspektów międzynarodowych stosunków gospodarczych. W wyniku tego procesu „państwa tracą swą autonomię polityczną i ekonomiczną”¹⁷⁸. Przykładowo, Z. Brzeziński

¹⁷⁸ S. Sałajczyk: *Zmierzch Lewiatana? Spór o pozycję państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*. W: Red. E. Halizak, I. Popiuk-Rysińska: *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*. Warszawa 1995, s. 164–165. Np. M. Osadnik pisze, że „wskutek globalizacji, tradycyjna suwerenność w gospodarce zanika, a jej miejsce zajmuje współzależność, pozwalająca realizować narodowe interesy i strategie gospodarcze tylko w zakresie wyznaczonym przez międzynarodowy układ sił. Państwo w tej sytuacji staje się raczej jeszcze jednym z podmiotów i uczestników gry rynkowej niż rzeczywistym suwerenem swojej gospodarki, która bardziej podlega wpływom »kasyna« globalnych rynków niż oddziaływaniom przemysłanej polityki

pisze o „zmniejszaniu się roli państw narodowych i pojawieniu się znacznie ściślejszych związków między wewnętrznymi elementami gospodarki i systemów politycznych poszczególnych państw a gospodarczym i politycznym systemem światowym. Polityka międzynarodowa w coraz większym stopniu staje się zależna od tendencji wewnętrzzpaństwowch, które nie uznają barier granicznych i wymagają zbiorowej reakcji przez różne rządy, coraz mniej mogące pozwolić sobie na »suwerenne« działanie”¹⁷⁹. Także w opinii E. Halizaka najważniejszą cechą współzależności jest „tworzenie ograniczeń dla polityki państw zmierzających do osiągnięcia jednostronnych korzyści”¹⁸⁰, jednak trafne jest stwierdzenie tego autora, iż „nie zmienia to faktu, że istnieje strukturalna sprzeczność między ekonomiczną koniecznością pozostawania we współzależnych związkach z innymi państwami a bezpieczeństwem, autonomią czy nawet suwerennością danego państwa”¹⁸¹.

2. Procesy internacjonalizacji i globalizacji. Jeśli rozumieć te procesy ogólnie jako „poszerzanie i pogłębianie się współzależności między krajami i regionami wskutek rosnących przepływów międzynarodowych”¹⁸², to w interesującym nas kontekście roli i funkcji państwa narodowego należy stwierdzić, że w ich wyniku bardzo wiele z tych funkcji nie może być efektywnie wykonywanych bez szerokiego zaangażowania się w różne formy współpracy międzynarodowej. Dotyczy to takich najogólniejszych kwestii, jak realizacja interesów państwa w środowisku międzynarodowym, zapewnienie szeroko i wielowymiarowo rozumianego bezpieczeństwa (a nie ulega chyba wątpliwością, że dążenie do jego zapewnienia jest podstawowym zadaniem państwa) czy oddziaływanie na koniunkturę gospodarczą, w ramach których sytuują się cele i funkcje bardziej szczegółowe. Przykładowo, P. Drucker pisze, że „główne decyzje gospodarcze są podejmowane raczej na poziomie gospodarki światowej niż na poziomie państwa narodowego”¹⁸³.

władz państwowych”. M. Osadnik: *Państwo narodowe w procesie globalizacji – zagrożenia i nadzieje*. W: *Państwo narodowe a proces globalizacji*. Red. E. Okoń-Horodyńska. Katowice 2000, s. 87.

¹⁷⁹ Z. Brzeziński: *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*. Warszawa [b.r.w. (ok. 1994)], s. 83.

¹⁸⁰ E. Halizak: *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*. W: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Red. D. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba. Warszawa 1997, s. 83.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² B. Liberska: *Współczesne procesy globalizacji gospodarki światowej*. W: *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*. Red. B. Liberska. Warszawa 2002, s. 20.

¹⁸³ P. Drucker: *The global economy and the nation state*. „Foreign Affairs” 1997, (September/October), Vol. 76, No 5, s. 163.

W warunkach, w których współczesne państwo nie jest w stanie samodzielnie i niezależnie od innych uczestników stosunków międzynarodowych osiągać swoich celów, jest niejako zmuszone do pogłębiania wielostronnej współpracy międzynarodowej, tworzenia i uczestnictwa w różnego rodzaju strukturach, gremiach czy porozumieniach¹⁸⁴. Dopiero takie działania umożliwiają, czy chociaż dają nadzieję na, osiągnięcie celów polityk prowadzonych przez państwo i realizację jego funkcji. A.J. Chodubski, wskazując na „radikalne przeobrażenia” ekonomicznej funkcji państwa związane z globalizacją, przedstawia także opinię, że globalizacja powoduje „obumieranie funkcji kulturalno-wychowawczej państwa, polegającej na działaniach w sferze kształtowania i rozpowszechniania w społeczeństwie idei i poglądów politycznych, filozoficznych, moralnych oraz na kształtowaniu różnych obszarów świadomości obywatelskiej”¹⁸⁵. W efekcie np. B.R. Barber wyraża przekonanie, że dla rozwiązania problemów, z którymi nie są w stanie poradzić sobie współczesne państwa, konieczne będzie powstanie jakiejś formy rządu światowego: „[...] gdy dziś ktoś mówi o światowej władzy, o rządzie globalnym, ludzie mówią: »Wariat! To niemożliwe! Nigdy!« A to się stanie. Nie dlatego, że ten utopijny ideał ktoś zadekretuje, ale dlatego, że wszystkie najważniejsze wyzwania mają charakter globalny. Stanie się, bo rządy państw narodowych nie będą w stanie stawić im czoła. [...] Przewiduję, że regionalne związki państw będą coraz bardziej zyskiwały na znaczeniu, aż wreszcie przejmą część kompetencji rządów państw niepodległych. Tak się dokona integracja regionów. A rząd światowy? Spodziewam się powstania czegoś w rodzaju rządu światowego jeszcze w tym stuleciu. Taki rząd musi powstać, jeśli chcemy przetrwać. Tylko rząd globalny będzie w stanie uporać się z wyzwaniami, przed którymi stanie my”¹⁸⁶.

3. Wzrost liczby, aktywności i znaczenia niepaństwowych aktorów na scenie międzynarodowej. Wskazać tutaj można np. na rządowe i po-

¹⁸⁴ S. Sałajczyk: *Zmierzch Lewiatana?...*, s. 167.

¹⁸⁵ A.J. Chodubski: *Główne zjawiska polityczne ujawniające się w procesie globalizacji świata*. W: *Globalizacja – integracja – transformacja*. Red. R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska. Toruń 2003, s. 32. Przegląd opinii na temat roli i funkcji współczesnego państwa: E. Wnuk-Lipiński: *Świat międzyepoki*. Kraków 2004, s. 159–180.

¹⁸⁶ *Jak ujarzmić kapitalizm. Rozmowa z B.R. Barberem*. „Gazeta Wyborcza” z 24–26 grudnia 2004, s. 19. Należy wskazać, że funkcjonują oczywiście także opinie zupełnie odmienne, jak np. wyrażana przez A. Baringa, który szanse powstania „państwa światowego” ocenia sceptycznie. A. Baring: *Czy Niemcom się uda? Pożegnanie złudzeń*. Wrocław 2000, s. 118.

zarządowe organizacje międzynarodowe, korporacje transnarodowe, Kościoły i związki religijne i wyznaniowe, fundacje międzynarodowe czy też różnego rodzaju ugrupowania o charakterze przestępczym i terrorystycznym. Tego typu podmioty występowały już wcześniej, jednak tym, co uległo zmianie, to przede wszystkim relatywny wzrost ich znaczenia na scenie międzynarodowej. Np. A. i H. Tofflerowie wyrażają w tym kontekście opinię, że „państwa narodowe nie znikną. Będą jednak musiały podzielić się władzą nad globem z nowymi siłami. [...] Na arenę światową wkroczyła nowa grupa pewnych siebie »globalnych gladiatorów«, którą tworzą korporacje ponadnarodowe, Kościół katolicki, ekspansywne religie w rodzaju islamu, ok. 25 tys. organizacji pozarządowych [...], nie mówiąc już o potężnych siłach antyspołecznych, takich jak mafie narkotykowe czy globalne syndykaty zbrodni. Te wszystkie grupy cisną się na scenę globalną i łakną władzy”¹⁸⁷.

Można jednak w tym miejscu poczynić pewne zastrzeżenie. Nawet przy akceptacji faktu wzrostu znaczenia pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych nie musi to wiązać się z całkowitą utratą nad nimi kontroli przez państwa narodowe. To w znacznej mierze państwa określają ramy funkcjonowania wielu z niepaństwowych aktorów sceny międzynarodowej. Poza tym aktywność państw narodowych i podmiotów pozapaństwowych nie zawsze dotyczy tej samej sfery życia i w związku z tym nie zawsze musi oznaczać, że konkurują one ze sobą. Wreszcie w odniesieniu do organizacji międzynarodowych należy zauważyć, że w przeważającej mierze są one traktowane przez rządy narodowe w sposób instrumentalny, tzn. ich utworzenie

¹⁸⁷ A. i H. Tofflerowie: *Kraj okrojony*. „Polityka” z 12 lutego 2000, nr 7, s. 66; A. i H. Tofflerowie: *Suwerenność do lamusa?* „Rzeczpospolita” z 18–19 października 2003, s. A6. Problem ten jest wskazywany przez wielu innych autorów. Np. T. Wallas: „[...] oznaką zmniejszania się roli państw w stosunkach międzynarodowych jest także rosnąca liczba organizacji pozarządowych”. T. Wallas: *Globalizacja. Charakter i podstawowe czynniki rozwoju*. W: *Integracja europejska a globalizacja*. Red. T. Wallas s. Słubice 2003, s. 32. W. Anioł: Państwo – „ów tradycyjny reprezentant, wyraziciel i obrońca interesu narodowego wyraźnie słabnie i traci swą siłę oddziaływania – przynajmniej relatywnie – w coraz większym stopniu tracąc lub dzieląc się dotychczasowymi wpływami z innymi aktorami międzynarodowymi. [...] Szczególnemu wzmocnieniu, niejako kosztem państw narodowych, ulega potencjał i możliwości władcze korporacji transnarodowych, niektórych struktur integracyjnych (np. Unia Europejska, NATO), a także wielu tradycyjnych organizacji międzynarodowych (np. instytucje finansowe ONZ)”. W. Anioł: *Proces globalizacji a racja stanu*. W: *Państwo narodowe...*, s. 14–15; L. Gabryś: „[...] w warunkach procesu globalizacji państwo musi prowadzić swą politykę w znacznie trudniejszych warunkach, ze świadomością poważnych ograniczeń i zagrożeń”. L. Gabryś: *Byt czy zanik państwa w dobie globalizacji*. W: *Państwo narodowe...*, s. 74.

(czy też przystąpienie do nich), zakres działania, sposób podejmowania decyzji itp. są postrzegane z punktu widzenia interesów narodowych¹⁸⁸.

4. Wzrost popularności i znaczenia neoliberalizmu jako doktryny ekonomicznej, relatywne wycofywanie się państwa ze sfery gospodarki¹⁸⁹ i zyskiwanie przewagi w układzie zależności „państwo – rynek”

¹⁸⁸ I. Popiuk - Rysińska: *Rozwój organizacji międzyrządowych a pozycja międzynarodowa państwa*. W: *Państwo we współczesnych...*, s. 180–187.

¹⁸⁹ Mówiąc w olbrzymim skrócie, z ingerencją państwa w sferę gospodarki mamy do czynienia od początku istnienia państwa. Zresztą jedna z teorii tłumaczących powstanie państwa zakłada, że powstało ono po to, aby możliwa była realizacja zamierzeń o charakterze m.in. gospodarczym, np. budowa urządzeń i instalacji nawadniających. Niezwykle istotną przyczyną oddziaływania państwa na gospodarkę w całej jego historii był także ścisły związek pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego i bogactwem państwa a jego potencjałem militarnym i zdolnością do obrony w razie ataku oraz do ekspansji państwa. Stąd też formy interwencjonizmu państwowego można zauważyć już w starożytności. W późniejszym okresie przykładem silnego oddziaływania państwa na gospodarkę są doktryna i praktyka merkantylizmu. Kierunek ten został zakwestionowany w XVIII w. przez zwolenników liberalizmu, którzy głosili m.in. swobodę działalności gospodarczej, prywatną własność środków produkcji oraz ograniczenie ingerencji państwa w gospodarkę. Jednakże nawet zwolennicy liberalizmu dostrzegali miejsce dla państwa, które jako jedyne jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo zewnętrzne, ład i porządek wewnętrzny oraz stanowić i egzekwować prawo, co jest konieczne do tego, aby siły rynkowe mogły działać. Zadaniem państwa miało być także podejmowanie przedsięwzięć, które są niezbędne do funkcjonowania państwa i społeczeństwa, ale nie jest nimi zainteresowany kapitał prywatny, np. inwestycje w infrastrukturę. Z czasem przemiany polityczne (wzrost znaczenia ruchów robotniczych, przyznawanie praw wyborczych coraz szerszym kręgom społeczeństw itd.), postępujący rozwój społeczno-gospodarczy i procesy zachodzące w kapitalizmie spowodowały, że konieczne stało się dalsze rozszerzenie zakresu ingerencji państwa w gospodarkę – m.in. w formie regulacji dotyczących warunków i czasu pracy, ograniczenia zatrudniania kobiet i dzieci, ustawodawstwa socjalnego, przeciwdziałania monopolom. Postacią, która w XX w. odegrała szczególnie istotną rolę w uzasadnianiu konieczności ingerencji państwa w procesy zachodzące w gospodarce, był J.M. Keynes. Rozkwit polityki interwencjonizmu w odniesieniu do gospodarki w najwyższej rozwiniętych państwach kapitalistycznych przypada na okres po II wojnie światowej. W wielu krajach – przede wszystkim Europy Zachodniej – sektor państwowy znacznie się powiększył i obejmował bardzo wiele przedsiębiorstw w takich gałęziach, jak przemysł wydobywczy, ciężki, energetyka, koleje, telekomunikacja, poczta i inne. Jednocześnie państwo w bardzo szerokim zakresie zaangażowało się w sferę polityki społecznej, jak np. ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne, edukacja, nauka czy kultura. Bez wątpienia, wpływ na wzrost zaangażowania się państwa w politykę społeczną i przeznaczanie na ten cel znacznych środków miały istnienie i charakter państw socjalistycznych. Jednak wyraźny wzrost bezrobocia i inflacji oraz relatywny spadek tempa wzrostu gospodarczego, jaki dotknął najbogatsze państwa zachodnie w latach siedemdziesiątych XX wieku, spowodował, że od mniej więcej tego okresu nastąpił w płaszczyźnie gospodarczej wyraźny wzrost popularności koncepcji neoliberalnych („pierwszym atakiem na pozycje

przez „rynek”. W takich państwach jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania ze zjawiskiem tym mamy do czynienia od mniej więcej lat osiemdziesiątych XX wieku i rządów R. Reagana i M. Thatcher. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, po zainicjowaniu przemian systemowych w byłych państwach socjalistycznych, F. Fukuyama wygłosił nawet opinię, że liberalna demokracja stanowić będzie „ostatnią fazę ideologicznej ewolucji ludzkości”¹⁹⁰. Jego zdaniem, „nic lepszego od demokracji i wolnego rynku w naszym ludzkim świecie stworzyć nie możemy”¹⁹¹. Tak samo w tym kontekście pisze np. L. Thurow: „[...] nie udało się nigdzie doprowadzić do sprawnego funkcjonowania żadnego innego systemu ekonomicznego poza kapitalizmem. [...] Rządzi rynek i tylko rynek. Nikt w to nie wątpi”¹⁹². Triumf reguł wolnorynkowych „wzmocnionych” procesem globalizacji bardzo zdecydowanie podkreśla np. E. Luttwak: „[...] obecnie prawie cała amerykańska elita, a na jej czele dyrektorzy korporacji i popularni ekonomiści, wszyscy są święcie przekonani, że odkryli formułę gospodarczego sukcesu – jedyną formułę – którą trzeba zastosować w każdym kraju, bogatym lub biednym i oczywiście w Ameryce: Prywatyzacja + Deregulacja + Globalizacja = Turbokapitalizm = Dobrobyt”¹⁹³. Dalej autor ten pisze, że „najbardziej oczywistą przyczyną przyspieszenia zmian strukturalnych (a więc turbokapitalizmu) jest ogólnoswiatowy odwrót państwa z gospodarczych rynków. Na masową skalę zrezygnowano z państwowej własności, centralnego planowania, administracyjnych dyrektyw i większości form sterowania za pomocą uregulowań, których surowość była wroga zmianom strukturalnym, innowacjom, wzrostowi gospodarczemu, indywidualnym i społecznym wstrząsom. Wszystkie te usiłowania i próby podporządkowania prywatnej przedsiębiorczości kontroli państwa zostały najpierw zdyskredytowane pod względem intelektualnym, a na-

keynesizmu było wystąpienie neomonetarysty z Uniwersytetu w Chicago Milтона Friedmana na jeździe amerykańskich ekonomistów w 1967 roku”. U. Zagórska-Jonszta: *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu historycznym*. W: *Państwo w gospodarce rynkowej*. Red. J. Żabińska. Katowice 1992, s. 18), które, mówiąc najogólniej, podkreślały, że mechanizm wolnorynkowy jest najefektywniejszym sposobem gospodarowania, i postulowały konieczność ograniczenia roli państwa w gospodarce.

¹⁹⁰ F. Fukuyama: *Koniec historii*. Przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski. Poznań 1996, s. 9.

¹⁹¹ *Nowej historii nie będzie. Rozmowa z F. Fukuyamą*. „Gazeta Wyborcza” z 24–26 grudnia 1997, s. 12.

¹⁹² L. Thurow: *Przyszłość kapitalizmu*. Przeł. L. Czyżewski. Wrocław 1999, s. 9.

¹⁹³ E. Luttwak: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*. Przeł. E. Kania. Wrocław 2000, s. 40.

stępnie odrzucone w sensie politycznym, jeśli nie przez opinię publiczną, to z pewnością przez dominujące elity poszczególnych państw¹⁹⁴. Należy w tym miejscu dodać, że, jak zauważa W.J. Wołpiuk, można „dostrzec związki między poglądami podważającymi dotychczasową rolę państwa narodowego z koncepcjami liberalizmu i globalizmu, a więc z ideami wyrażającymi interesy państw wysoko rozwiniętych”¹⁹⁵.

Jak wspomniano, opisane zjawiska i procesy zachodzące we współczesnym świecie, wpływające na ograniczenie zakresu i swobody realizowania wielu funkcji przez państwa narodowe, mają charakter uniwersalny, powszechny, tzn. dotyczą, oczywiście w różnym stopniu, większości współczesnych państw. Będące przedmiotem naszego szczególnego zainteresowania państwa członkowskie UE, niewątpliwie należą do tych, na które wspomniane procesy oddziałują w stopniu bardzo znacznym. Wymienione zjawiska i procesy dotyczące współczesne państwo narodowe powodują więc ograniczenie swobody i zakresu spełnianych przez nie funkcji na skutek wzrostu wzajemnych współzależności, wzrostu znaczenia pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych czy też działań i procesów skutkujących ograniczeniem wpływu państwa na gospodarkę (tryumf kapitalizmu jako sposobu gospodarowania, prywatyzacja, liberalizacja, deregulacja jako dominujące recepty na podniesienie poziomu efektywności gospodarowania).

Procesem, który jednak w o wiele wyraźniejszy sposób wpływa na redukcję zakresu realizowanych funkcji przez kraje UE, jest postępujący proces integracji tych państw. Proces ten, zainicjowany utworzeniem w 1951 roku EWWiS, a następnie w 1957 roku EWG i Euratomu, w dominującym zakresie dotyczył sfery gospodarczej i postępował od strefy wolnego handlu przez unię celną, wspólny rynek, aż do wprowadzenia unii walutowej oraz daleko posuniętej koor-

¹⁹⁴ Ibidem, s. 54. K.R. McNamara tłumaczy postęp w dziedzinie europejskiej integracji walutowej właśnie zapoczątkowanym w połowie lat siedemdziesiątych XX w. i utrwalonym w latach osiemdziesiątych „neoliberalnym konsensem”, jaki zapanował wśród elit politycznych, jeśli chodzi o cele prowadzonej polityki ekonomicznej, czyli „wyniesienie celu niskiej inflacji ponad wzrost gospodarczy i zatrudnienie. [...] Ten polityczny konsens spowodował redefinicję interesów państwa w kierunku kooperacji, wsparł stabilność w ramach Europejskiego Systemu Walutowego oraz spowodował akceptację wśród liderów politycznych do konieczności dostosowań w zakresie polityki wewnętrznej koniecznych do pozostawania w systemie”. K.R. McNamara: *The currency of ideas. Monetary politics in the European Union*. New York 1998, s. 3.

¹⁹⁵ W.J. Wołpiuk: *Niepodległość i suwerenność...*, s. 89.

dynacji polityki gospodarczej. W związku z osiągnięciem każdego z tych etapów mieliśmy do czynienia z przekazywaniem kolejnych kompetencji na szczebel wspólnotowy¹⁹⁶. Jednak ze stopniowym wzrostem „czynnika” wspólnotowego, ponadnarodowego mieliśmy i mamy do czynienia także w odniesieniu do kwestii wykraczających poza zagadnienia gospodarcze. Postępujący proces integracji i przekazywanie na szczebel ponadnarodowy, a więc niejako „w górę”, kolejnych kompetencji, wzrost wpływu organów Wspólnot Europejskich (UE) i wspólnotowych regulacji prawnych to drugi kanał, w którego ramach zachodzące procesy i zjawiska wpływają na ograniczenie zakresu i swobody wypełniania swoich funkcji przez państwa członkowskie UE. Przykładowo, L. Tsoukalis zauważa także, że utworzenie wspólnego rynku wiązało się ze wspomnianym już procesem zyskiwania „rynku” kosztem państwa – „[...] nie ma wątpliwości, że rynek wewnętrzny spowodował jeszcze bardziej istotne przeniesienie kompetencji z państwa na rynek. Jest to całkowicie zgodne z rozwojem stosunków międzynarodowych oraz dominującą ideologią gospodarczą. [...] Wzmocnienie sił rynku kosztem utraty uprawnień państwa odbywało się w imię skuteczności gospodarczej. Rozważania dotyczące stabilności i równości stopniowo zepchnięto na dalszy plan”¹⁹⁷.

Obrazowo, postęp procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich – przekazywanie na szczebel ponadnarodowy coraz to nowych dziedzin oraz pogłębianie współpracy w tych obszarach – oznaczające ograniczanie funkcji państw członkowskich Wspólnot przedstawiają dwie tabele (4.4. i 4.5.). Należy zaznaczyć, że ocena stopnia postępującej integracji jest w pewnym zakresie subiektywna i może być kwestią dyskusyjną. Dlatego też tym bardziej zasadne wydaje się przedstawienie dwóch, nieco różniących się ujęć, tego problemu. Tabela 4.4. jest przedstawiona za zestawieniem W. Molle’a (ostatnia kolumna stanowi uzupełnienie własne), w którym postęp integracji dotyczy aspektów gospodarczych, z kolei tabela 4.5. zawiera także ocenę postępu integracji w płaszczyznach pozaekonomicznych i stanowi uaktualnienie (kolumny po roku 1970) zestawienia L.N. Lindberga i S.A. Scheingolda.

¹⁹⁶ Np. w odniesieniu do wspólnego rynku L. Tsoukalis pisze: „[...] przynajmniej w niektórych przypadkach tworzenie rynku wewnętrznego wiązało się z przyjęciem nowych regulacji na poziomie UE oraz z przekazaniem nowych uprawnień instytucjom Unii. W nowym porządku gospodarczym będzie więcej rynku, ale też i więcej uregulowań Wspólnoty Europejskiej”. L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 115.

¹⁹⁷ Ibidem, s. 324–326.

Tabela 4.4

**Rozwój procesu integracji gospodarczej w ramach
Wspólnot Europejskich (UE) w czasie (1960–2004)
w podziale na obszary integracji**

Pole działania	Lata				
	1960	1970	1980	1990	2004
Cztery wolności					
Towary	U	U	U	U	U
Usługi	U	U	U	U	U
Praca	U	U	U	U	U
Kapitał	U	U	U	U	U
Alokacja⁽¹⁾					
Konkurencja	U	U	U	U	U
Fiskalna	K	H	H	H	H
Stabilizacja					
Monetarna	K	K	H	H	U
Makro + budżetowa	K	K	K	K	H
Polityka wzrostu	I	I	K	K	H
Redystrybucja					
Regionalna	I	K	H	U	U
Społeczna	H	H	H	H	H
Zewnętrzna					
Handlowa: towary	U	U	U	U	U
Handlowa: usługi	I	K	H	U	U
Czynniki produkcji: praca	–	I	K	H	H
Czynniki produkcji: kapitał	I	K	H	U	U
Pomoc na rzecz rozwoju	U	U	U	U	U
Zagraniczna	–	–	I	K	K
Obronna	–	–	–	K	K
Inne					
Ochrona środowiska	–	I	K	H	H
Kultura	–	–	I	K	K
Oświata	–	–	–	I	I

– – brak zaangażowania ze strony WE,

I – informacja,

K – konsultacje,

H – harmonizacja,

U – unifikacja.

⁽¹⁾ – Pod hasło „alokacja” W. Molle włączył polityki, które mają na celu właściwe funkcjonowanie wspólnego rynku (wewnętrznego), włączając te, które dążą do polepszenia struktury działalności produkcyjnej.

Źródło: W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 494. Ostatnia kolumna – opracowanie własne.

Rozumienie zastosowanych w zestawieniu poszczególnych etapów współpracy jest następujące. W przypadku **informacji** partnerzy wzajemnie informują się o celach i środkach polityk, które prowadzą lub zamierzają prowadzić. Wymiana takich informacji może być użyteczna dla partnerów w celu zmiany ich polityki, co ma służyć osiągnięciu bardziej spójnego układu prowadzonych przez nich polityk. Na tym etapie współpracy jej strony mają zagwarantowaną całkowitą swobodę działania w sposób, jaki uznają za stosowny, a kompetencje na szczeblu krajowym pozostają faktycznie nienaruszone. Jeśli chodzi o stadium **konsultacji**, to ich uczestnicy nie tylko wzajemnie się informują, ale także oczekują opinii i szukają rad w sprawach polityk, które zamierzają prowadzić. Dzięki wzajemnej analizie i dyskusji nad propozycjami podejmowanych działań dąży się do osiągnięcia większej spójności w ramach grupy państw. Chociaż formalnie suwerenność rządów krajowych pozostaje nienaruszona, w praktyce kompetencje krajowe stają się przedmiotem oddziaływania wpływów zewnętrznych. Kolejny szczebel współpracy – **koordynacja** – wiąże się z zaangażowaniem współpracujących państw mającym pozwolić na uzgodnienie działań, niezbędnych do uzyskania spójnej polityki. Jak pisze W. Molle, jeżeli wspólne cele zostają uzgodnione, niektórzy autorzy preferują jako określenie tego procesu słowo „kooperacja”. Koordynacja oznacza często adaptację uregulowań prawnych, by mieć pewność, że nie stoją one w sprzeczności z uregulowaniami międzynarodowymi. Może ona obejmować **harmonizację** (tzn. ograniczenie różnorodności) praw i przepisów administracyjnych poszczególnych państw. Może także prowadzić do zbieżności w zakresie docelowych zmiennych polityki różnych państw. Pomimo to, że uzgodnienia osiągnięte w ramach koordynacji nie muszą mieć obligatoryjnego charakteru (brak sankcji), to jednak ograniczają one zakres i rodzaj działań politycznych, które mogą podjąć kraje członkowskie, i w ten sposób implikują ograniczenie kompetencji poszczególnych krajów. Wreszcie ostatni etap w hierarchii współpracy – **unifikacja** – oznacza albo zniesienie krajowych instrumentów prowadzenia polityki (i zastąpienie ich instrumentami unii dla całego obszaru), albo przyjęcie identycznych instrumentów dla wszystkich partnerów. W tym wypadku kompetencje poszczególnych państw w zakresie wyboru instrumentów prowadzonej polityki zostają zniesione¹⁹⁸.

Przedstawiony syntetycznie rozwój procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich bardzo wyraźnie pokazuje, że proces ten jest

¹⁹⁸ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 21–22.

jak najbardziej procesem ekspansywnym. Kolejne sfery (pola działania) stają się przedmiotem zainteresowania Wspólnot jako całości i obejmowane są rozwiązaniami ponadnarodowymi. W dalszej kolejności zacieśniają swoją współpracę – od wzajemnego informowania się, co w żaden sposób nie ogranicza państw członkowskich w ich swobodzie działania w danej dziedzinie, aż do pełnej unifikacji. Tym samym mamy do czynienia ze stopniowym ograniczaniem wpływu państw narodowych i z coraz większym wpływem organów wspólnotowych na podejmowane decyzje. Jak stwierdza W. Molle, „cały postęp integracji prowadzi do ograniczenia swobody działania decydentów politycznych krajów członkowskich. Im wyższa ranga danego narzędzia polityki w hierarchii prowadzącej od konsultacji do unifikacji, tym bardziej jego zastosowanie ogranicza autonomię krajów członkowskich i tym bardziej świadczy o postępie procesu integracji”¹⁹⁹. Proces ten jest bardzo dobrze widoczny w sferze walutowej. Wprowadzenie jednej, wspólnej waluty i związana z tym faktem unifikacja polityki monetarnej czy kursowej mają w kontekście zagadnienia wypełnianych przez państwo narodowe funkcji tym większe znaczenie, że, jak wskazano w poprzednim podrozdziale, polityka ta oddziałuje na wiele innych kwestii społeczno-gospodarczych. Jak zostanie z kolei przedstawione w następnym rozdziale, istnieją poważne argumenty na rzecz tego, że UGiW może w przyszłości spowodować potrzebę (konieczność?) dalszego pogłębienia integracji, z czym wiązałoby się dalsze ograniczenie zakresu i swobody funkcji spełnianych przez państwa członkowskie UE.

Wskazanie *explicite* dziedzin objętych wyłącznymi kompetencjami UE oraz tych, w których kompetencje leżą zarówno po stronie UE, jak i państw członkowskich, zawiera Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy²⁰⁰. Zgodnie z art. I-13 tego dokumentu, UE posiada wyłączne kompetencje w następujących obszarach: a) unia celna, b) stanowienie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, c) polityka monetarna (dotyczy to państw, które przyjęły euro), d) ochrona morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki w zakresie rybołówstwa, e) wspólna polityka handlowa. Z kolei obszary, w których UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, zostały wymienione w art. I-14 ust. 2. Są to: a) rynek wewnętrzny, b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w części III, c) spójność gospodarcza, społeczna i regionalna, d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem ochrony morskich

¹⁹⁹ Ibidem, s. 493.

²⁰⁰ *Treaty establishing...*

Tabela 4.5

**Rozwój procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich (UE)
w czasie (1950–2004) w podziale na funkcje państwa**

Funkcje	Lata						
	1950	1957	1968	1970	1980	1993	2004
Dotyczące stosunków zewnętrznych							
Bezpieczeństwo militarne	1	1	1	1	1	2	2
Oddziaływanie dyplomatyczne i udział w polityce międzynarodowej	1	1	2	2	2	3	3
Pomoc militarna i ekonomiczna	1	1	2	2	2	3	3
Stosunki handlowe z innymi państwami	1	1	3	4	4	5	5
Polityczne							
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	1	1	2	2	2	3	3
Partycypacja polityczna	1	1	1	1	2	2	2
Społeczno-kulturalne							
Sprawy kultury i rekreacji	1	1	1	1	1	2	2
Edukacja i badania	1	1	3	3	3	3	3
Zabezpieczenie społeczne	1	2	2	3	3	3	3
Ekonomiczne							
Polityka antycykliczna	1	1	2	3	3	3	3
Polityka konkurencji	1	2	3	3	3	4	4
Rolnictwo	1	1	4	4	4	4	4
Planowanie i wzrost gospodarczy	1	2	2	3	3	3	3
Eksploracja i ochrona zasobów naturalnych	1	2	2	2	2	2	2
Polityka transportowa	1	2	2	3	3	3	3
Media i komunikacja	1	1	1	1	1	1	1
Relacje pracownicy – pracodawcy	1	1	1	1	1	3	3
Polityka fiskalna	1	1	3	3	3	3	3
Równowaga płatnicza	1	1	3	4	4	4	4
Wewnętrzna polityka monetarna	1	1	2	2	3	4	5
Swoboda przepływu osób, towarów, usług i kapitału	1	2	4	4	4	5	5

1 – wszystkie decyzje podejmowane przez rządy narodowe, 2 – bardzo niewielki udział organów wspólnotowych w podejmowaniu decyzji, 3 – na podejmowane decyzje wpływ mają zarówno rządy narodowe, jak i organy wspólnotowe, przy czym dominują rządy narodowe, 4 – na podejmowane decyzje wpływ mają zarówno rządy narodowe, jak i organy wspólnotowe, przy czym dominują organy wspólnotowe, 5 – wszystkie decyzje podejmowane na poziomie wspólnotowym

Źródło: L.N. Lindberg, S.A. Scheingold: *Europe's would-be polity*. New Jersey 1971, s. 71. Za: R. Pryce: *The politics of the European Community*. London 1973, s. 57. Ostatnie trzy kolumny (lata 1980, 1993, 2004) – opracowanie własne.

zasobów biologicznych, e) środowisko naturalne, f) ochrona konsumentów, g) transport, h) sieci transeuropejskie, i) energia, j) wolność,

bezpieczeństwo i sprawiedliwość, k) kwestie dotyczące zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w części III.

W takich obszarach, jak badania naukowe, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna, UE ma kompetencje w zakresie prowadzenia działań, a w szczególności – określania i realizacji programów. Jednocześnie wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji. Takie same zastrzeżenia dotyczą współpracy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej.

Unia podejmuje także kroki mające zapewnić koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich, w szczególności przez przyjęcie ogólnych kierunków tych polityk. Państwa członkowskie koordynują swoje polityki ekonomiczne w ramach UE (art. I-15 ust. 1). Unia podejmuje także kroki w celu zapewnienia koordynacji w zakresie polityk zatrudnienia (art. I-15 ust. 3).

Zgodnie z art. I-16 ust. 1 kompetencje UE w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej oraz wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym także stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”²⁰¹. Ustęp 2 cytowanego artykułu stanowi, że państwa członkowskie popierają „aktywnie i bez zastrzeżeń” politykę zagraniczną UE „w duchu lojalności i wzajemnej solidarności” oraz powstrzymują się od jakichkolwiek działań, które byłyby „sprzeczne z interesami Unii lub też mogłyby zaszkodzić jej skuteczności”²⁰².

W artykule I-17 ust. 2 wymieniono obszary, w których zagadnienia mogą być ze strony UE przedmiotem wsparcia, koordynacji oraz komplementarnego działania. Należą do nich: a) ochrona i poprawa w zakresie zdrowia ludzi, b) przemysł, c) kultura, d) turystyka, e) edukacja, kształcenie zawodowe, działania dotyczące młodzieży i sportu, f) ochrona ludności, g) kooperacja w zakresie administracji.

Jak więc wynika z przedstawionych zestawień, w ramach procesu integracyjnego mamy do czynienia z obejmowaniem rozwiązaniami wspólnotowymi coraz to nowych dziedzin oraz pogłębianiem integracji w tych płaszczyznach. Jednak, jak zauważa np. K. Wójtowicz²⁰³,

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Ibidem.

²⁰³ K. Wójtowicz: *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*. W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. Barcz: Warszawa 2003, s. 476–477; K. Wójtowicz: *Suwerenność w procesie...*, s. 159–160.

w chwili obecnej UE daleko do struktury o charakterze państwa. W żadnym z traktatów stanowiących podstawy prawne funkcjonowania UE nie stwierdza się, jakoby celem integracji było stworzenie struktury państwowej. Stosowanie prawa wspólnotowego w ponad 90% przypadków należy do organów administracji i sądów funkcjonujących w poszczególnych państwach²⁰⁴. Liczba wspólnotowych urzędników w porównaniu do liczebności administracji funkcjonującej w ramach poszczególnych państw jest bardzo mała. Jak przedstawiono w poprzednim podrozdziale, wspólnotowy budżet stanowi zaledwie nieco ponad 1% PKB państw członkowskich, a jego zwiększenie napotyka silny opór znaczącej części państw członkowskich. 85% wydatków wspólnotowych jest zarządzane przez administracje krajowe. UE jako całość nie dysponuje także takimi atrybutami charakterystycznymi dla państwa, jak aparat przymusu – policja czy wojsko. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Wspólnot jest wyraźnie ograniczona w porównaniu z podmiotowością państw członkowskich. Mają one zarówno bierne, jak i czynne prawo legacji, a akredytacja swoich przedstawicieli przez państwa trzecie przy Wspólnotach czy też przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w państwach trzecich nie zastępuje reprezentacji dyplomatycznej krajów spoza UE w państwach członkowskich czy też przedstawicielstw dyplomatycznych państw UE (należy jednak zauważyć, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy nadaje UE osobowość prawną – art. I-6). Przyjęcie nowych krajów do UE wymaga zgody wszystkich jej dotychczasowych członków zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Także rewizja traktatów nie jest możliwa bez zgody wszystkich państw członkowskich. Można do tego jeszcze dodać np. tak istotną, specyficzną dla każdego państwa sferę, jak polityka społeczna – „rola instytucji i legislacji WE przyjętej w zakresie polityki społecznej pozostaje ograniczona. Państwa członkowskie nadal postępują jak zazdrośni i skuteczni strażnicy swoich uprawnień i kompetencji w tej dziedzinie; dlatego różnice utrzymują się. Przecież właśnie politykę społeczną tradycyjnie uważano za ważną część konstrukcji państwa”²⁰⁵.

²⁰⁴ Jednak W. Grabska przytacza słowa byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Delors’a, który miał stwierdzić, że „po całkowitej realizacji programu rynku wewnętrznego w 1992 r. około 80% wszystkich gospodarczych i społeczno-politycznych decyzji będzie w sposób pośredni lub bezpośredni związanych z generalnymi uregulowaniami podjętymi na szczeblu ponadnarodowym”. W. Grabska: *Problem suwerenności...*, s. 9.

²⁰⁵ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 159.

Zaprezentowane uwagi są oczywiście zgodne z istniejącym stanem rzeczy i nie sposób ich zanegować. Podobnie jak nie sposób zakwestionować tego, że porównując obecny stan zaawansowania procesu integracji ze stanem wyjściowym sprzed zaledwie mniej więcej pół wieku, postęp jest ogromny. Zestawienie więc argumentów podkreślających z jednej strony stan zaawansowania integracji, a z drugiej strony to, że aktualnie UE daleko jeszcze do struktury typu państwowe-go, może przypominać spór o to, czy szklanka jest w połowie pusta, czy w połowie pełna. Jednak trzeba tutaj podkreślić to, że proces integracji należy rozumieć i postrzegać właśnie jako proces. Proces ten, jak dotychczas przynajmniej, przechodził okresy stagnacji, jednak trudno byłoby chyba wskazać przykład, w którym mielibyśmy do czynienia z regresem integracji w jakiejś istotnej dziedzinie i jakąś formą „renacjonalizacji” kwestii objętej wcześniej rozwiązaniami integracyjnymi. Nie można oczywiście z całą pewnością stwierdzić, że do takiego „cofnięcia się” procesu integracji nie dojdzie w przyszłości. Jednak jak dotychczas – i, jak się wydaje, bardziej prawdopodobne jest utrzymanie się takiej tendencji – jeśli nie w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich UE, to przynajmniej w odniesieniu do jakiejś ich węższej grupy – proces integracji był procesem ekspansywnym. W kontekście przedstawianej w tym podrozdziale kwestii wpływu postępu integracji na rolę i funkcje państwa narodowego oznacza to dalsze ich ograniczanie.

W świetle zaprezentowanych spostrzeżeń należy także zwrócić uwagę na pewien aspekt. Analizując postęp w procesie integracji w ramach Wspólnot (UE), cechą, która się narzuca, jest to, że proces ten jest najdalej zaawansowany w płaszczyźnie ekonomicznej, określanej mianem „niskiej polityki” (ang. low politics). Natomiast postęp integracji w takich sferach, jak polityka zagraniczna czy obronna (II filar), czyli tzw. wysokiej polityki (ang. high politics), czy też w sprawach tworzących III filar UE jest stosunkowo daleko mniej zaawansowany. Oczywiście, postęp integracji w poszczególnych dziedzinach gospodarek ma swoje znaczenie i implikacje polityczne, co, w odniesieniu do UGiW, jest głównym tematem niniejszej pracy. Tym, na co należy jednak zwrócić uwagę i co należy podkreślić, jest relatywny wzrost znaczenia czynników ekonomicznych dla pozycji współczesnego państwa (nieco szerzej kwestia ta zostanie poruszona w rozdziale 6).

Bardzo interesujący przykład schematycznego zobrazowania postępującego procesu integracji, który również może zostać wykorzy-

stany do zobrazowania postępującej integracji w ramach WE (UE), przedstawia R.C. Bryant²⁰⁶.

Na schemacie 4.1. w układzie poziomym przedstawiono zakres umów i traktatów pomiędzy rządami narodowymi oraz zasady, normy, reguły i procedury, wokół których skupiają się oczekiwania podmiotów. Układ pionowy zawiera liczbę i znaczenie pozapaństwowych instytucji oraz procesów, metod i procedur podejmowania decyzji, które mogą być z nimi związane. Instytucje te są „międzynarodowe” lub „ponadnarodowe” w ścisłym znaczeniu tych słów.

Ruch na osi pionowej od góry do dołu oznacza przesunięcie od całkowitej decentralizacji władzy pomiędzy państwami narodowymi do systemu międzynarodowego, w którym mamy do czynienia z większym zakresem – ale nie całkowicie – centralizacji władzy w ramach instytucji międzynarodowych lub ponadnarodowych. Ruch na osi poziomej od lewej do prawej oznacza funkcjonowanie bardziej kooperacyjne, wynikające z ustanowienia zasad i norm oraz uznania ograniczeń (reguł i procedur podejmowania decyzji) przez rządy narodowe.

Przestrzeń w lewym górnym rogu wykresu została przez R.C. Bryanta określona jako „suwerenność narodowa z niewielką współpracą międzynarodową lub jej brakiem”²⁰⁷. W tak określonym systemie międzynarodowym wyłączną determinantą w stosunkach pomiędzy rządami narodowymi jest względna siła (ang. power) państw narodowych. Przy przesuwaniu się w kierunku prawego dolnego rogu cechą systemu jest nadal podejmowanie decyzji przez państwa, jednak mamy już do czynienia z międzynarodową współpracą. Im bardziej przesuwać się w kierunku prawego dolnego rogu, tym bardziej znaczące stają się normy transnarodowe i instytucje pozapaństwowe.

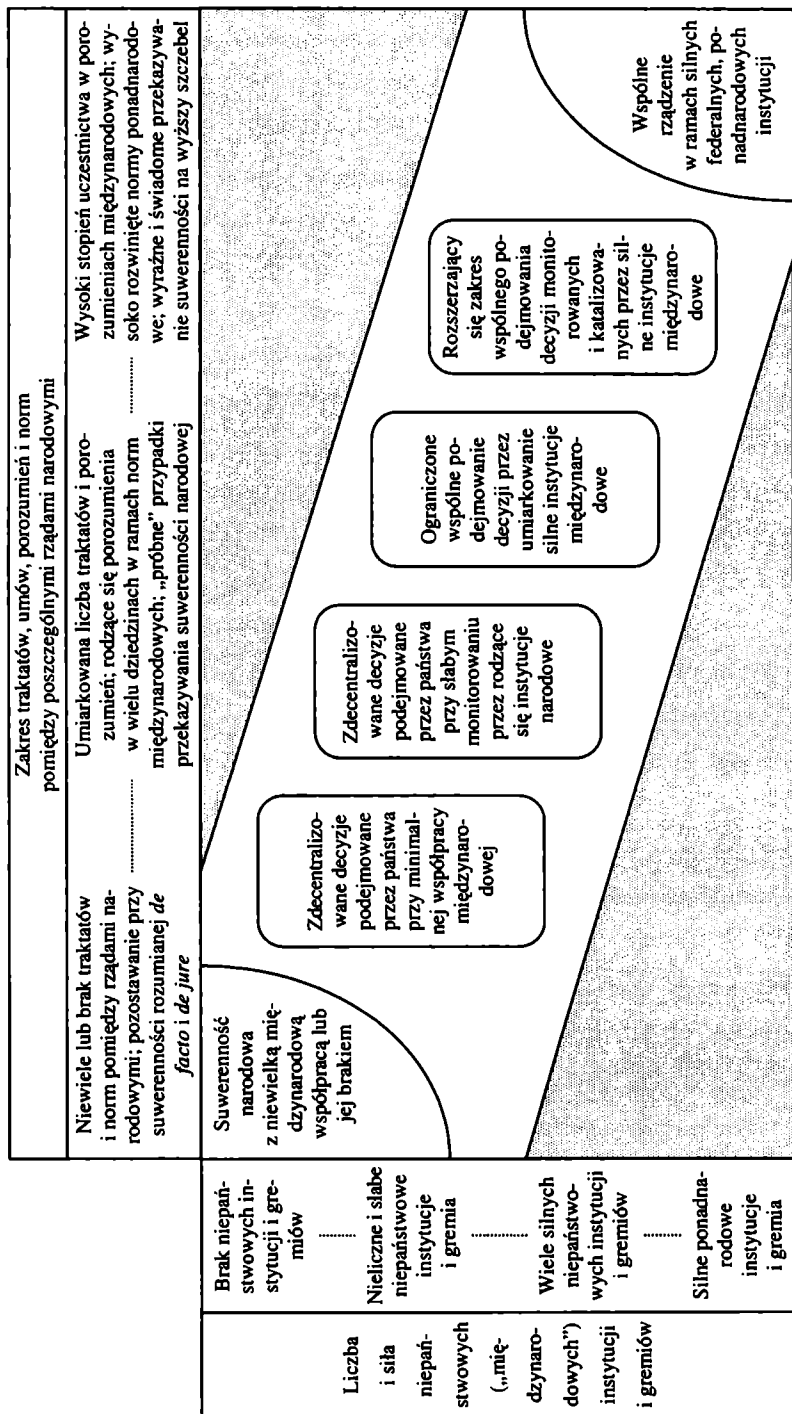
Schemat 4.2. rozwija taksonomię ze schematu 4.1. Pionowa oś schematu przedstawia stopień funkcjonującej kooperacji na niższym poziomie podejmowania decyzji. Stopień ten jest niewielki lub żaden u góry schematu i stopniowo podnosi się wraz z przesuwaniem się w dół schematu. Na osi poziomej przedstawione zostały kolejne fazy cechujące reżim²⁰⁸ międzynarodowy przy wzięciu pod uwagę okresowych negocjacji na wyższym poziomie.

²⁰⁶ R.C. Bryant: *International cooperation in the making of national macroeconomics policies: Where do we stand?* In: *Understanding interdependence. The macroeconomics of the open economy*. Ed. P.B. Kenen. Princeton 1995, s. 395–400.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Jak zauważa M. Pietraś, pojęcie „reżimu” jest „niezbyt szczęśliwe z punktu widzenia semantyki języka polskiego”. M. Pietraś: *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*. Lublin 2000, s. 181. M. Pietraś pisze także, że sposobem definiowania reżimu, który „zyskał szeroką aprobatę środowisk naukowych”, jest

Zróźnicowane warianty reżimu międzynarodowego: relacje pomiędzy rządami narodowymi a instytucjami międzynarodowymi



Źródło: R.C. Bryant: *International cooperation in the making of national macroeconomics policies. Where do we stand? In: Understanding interdependence. The macroeconomics of the open economy.* Ed. P.B. Kenen. Princeton 1995, s. 395.

Taksonomia wynikająca z połączenia schematów 4.1 i 4.2 ułatwia zdefiniowanie kilku koncepcji szeroko używanych w literaturze, takich jak „wzajemne uznanie” (ang. mutual recognition) i „międzynarodowa kooperacja” (ang. international cooperation).

Pierwszym biegunem jest „narodowa autonomia” w lewym górnym rogu schematu. Jest ona użyteczna jako punkt wyjścia podczas analizowania różnych stopni międzynarodowej współpracy. Wraz z przesuwaniem się w kierunku prawego dolnego rogu R.C. Bryant określa kolejne etapy jako „wzajemne uznanie z rzadkimi konsultacjami”, „wzajemne uznanie w kontekście międzynarodowo monitorowanych reguł reżimu”, „słaba forma koordynacji”, „silna, aktywna koordynacja”. Przypadek w prawym dolnym rogu R.C. Bryant określa jako „federalistyczne wzajemne rządzenie z ciągłym porozumiewaniem się i wspólnym podejmowaniem decyzji”²⁰⁹.

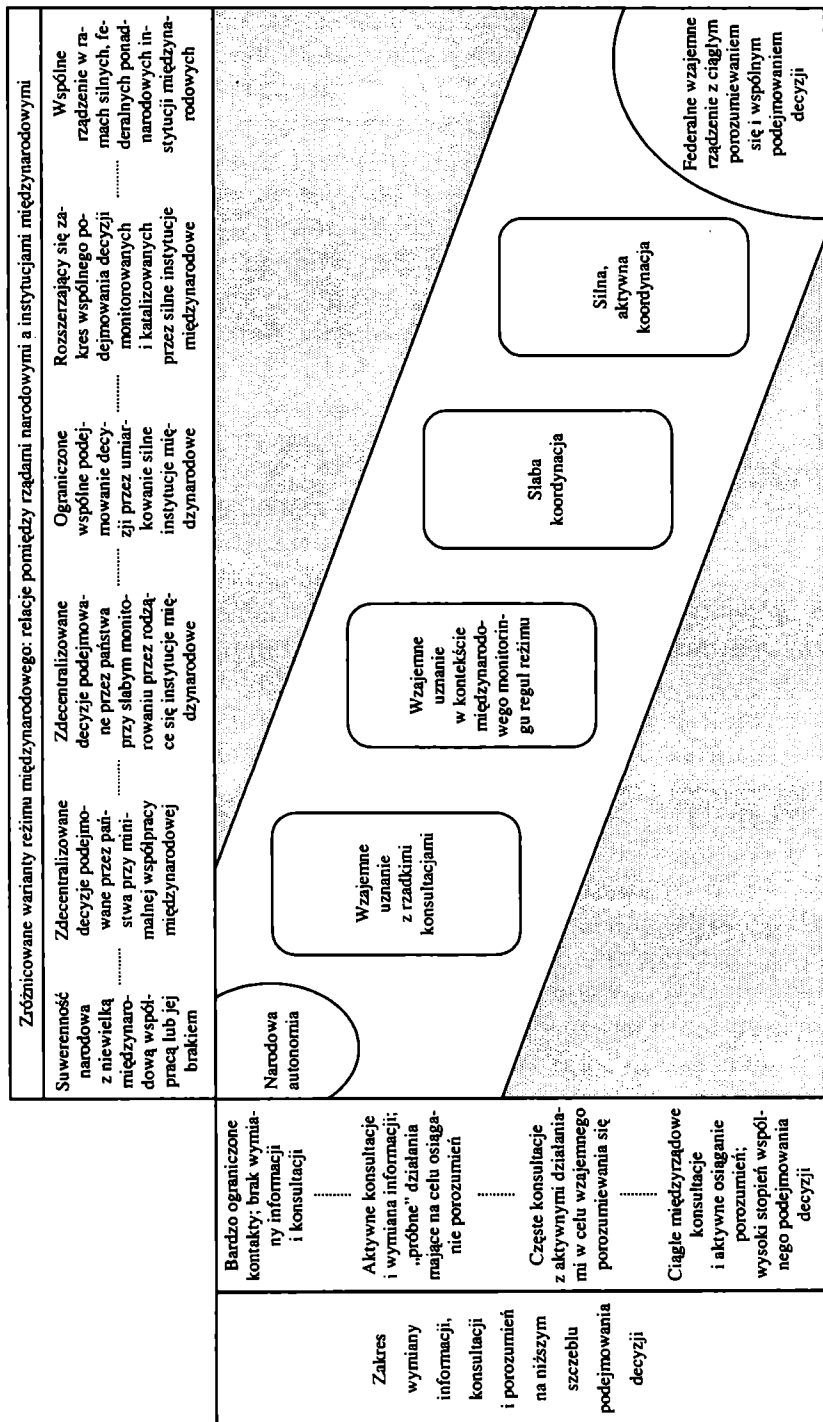
Jak zauważa R.C. Bryant, termin „wzajemne uznanie” stał się popularny w ostatnich latach przede wszystkim w kontekście integracji europejskiej. W wąskim znaczeniu jest on czasami definiowany w kontekście polityki handlowej WE. R.C. Bryant definiuje ten termin w szerszym znaczeniu i rozumie przez niego wzajemne uznanie polegające na zdecentralizowaniu decyzji podejmowanych przez rządy narodowe, wymagające minimalnych regulacji w zakresie handlu i opierające się na konkurencji pomiędzy narodowymi regulacjami i politykami – dzięki decyzjom podmiotów prywatnych i siłom rynkowym – umożliwiając w ten sposób prowadzenie transakcji pomiędzy państwami. Wzajemne uznanie może obejmować wymianę informacji i konsultacje pomiędzy rządami, a nawet rodzące się zaufanie do pozapaństwowych gremiów lub instytucji.

Dla reżimów międzynarodowych obejmujących więcej międzynarodowych porozumień oraz pewien stopień międzynarodowego monitoringu ich dotyczącego, zwłaszcza że międzyrządowe konsultacje stały się częstsze i bardziej intensywne, pojęcie „wzajemne uznanie”

definiowanie za S. Krasnerem reżimów jako „zasad, norm i procedur decyzyjnych, wokół których następuje zbieżność oczekiwań podmiotów w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych”. S. Krasner: *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. In: *International regimes*. Ed. S. Krasner. London 1983, s. 1–2. Cyt. za: M. Pietraś: *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, s. 181. Podobnie w istocie rozumie pojęcie reżimu B.J. Cohen – reżim międzynarodowy to „mniej lub bardziej formalnie zinstytucjonalizowane porozumienia dla wspierania współpracy pomiędzy państwami”. B.J. Cohen: *Beyond EMU. The problem of sustainability*. In: *The political economy of European monetary unification*. Eds. B. Eichengreen, J.A. Frieden. Boulder–Oxford 2001, s. 182.

²⁰⁹ R.C. Bryant: *International cooperation...*

Wzajemne oddziaływania pomiędzy sporadycznym podejmowaniem decyzji na wysokim i niższym poziomie funkcjonującej współpracy międzynarodowej



staje się mniej użyteczne. Rządy mogą działać w warunkach monitorowanych międzynarodowo „przypuszczalnych reguł”, które ograniczają ich decyzje polityczne. W takiej sytuacji akcent jest położony nie tylko na konkurencję pomiędzy decyzjami państw, ale też na pewne reguły, co do których panuje porozumienie i które wpływają na decyzje państw. W związku z tym, że międzynarodowy monitoring stosowania się do tych reguł staje się coraz istotniejszy, można zacząć mówić o takiej sytuacji: „monitorowana decentralizacja”.

Obszary w schemacie 4.2. coraz dalej w kierunku prawego dolnego rogu mogą być scharakteryzowane jako etapy, w których mamy do czynienia z „międzynarodową koordynacją”. W zależności od stopnia kooperacji wbudowanego w system międzynarodowy, będącego wynikiem sporadycznych decyzji na wyższym poziomie (ang. top-level), ale uzależnionych przede wszystkim od częstotliwości i intensywności konsultacji, koordynacja może wahać się od słabej do silnej i aktywnej. Ponieważ poziomy i pionowy zakres na schemacie są ciągłe, mogłoby być sztuczne zarysowywanie wyraźnych granic pomiędzy wzajemnym uznaniem a koordynacją. „Silna, aktywna koordynacja” różni się od „słabej koordynacji” głównie częstotliwością, natężeniem konsultacji i wzajemnego porozumiewania się.

W opinii R.C. Bryanta, państwa w sytuacji zbliżonej do prawego dolnego rogu schematu 4.2. można sobie wyobrazić być może w połowie lub w ostatnich dekadach XXI wieku. Intensyfikowałyby się wszelkie przedsięwzięcia w sferze kooperacji międzynarodowej, przypuszczalnie ekonomiczna i polityczna integracja świata byłaby wysoce zaawansowana, powodując wzajemne korzyści w tworzeniu instytucji politycznych, które podejmowałyby scentralizowane decyzje dotyczące całości zintegrowanych dziedzin gospodarczych. Jako przykład R.C. Bryant podaje właśnie politykę monetarną, która może być zharmonizowana w całym zintegrowanym regionie, z „ponadnarodowym bankiem centralnym i prawdopodobnie jedną walutą”²¹⁰. Ponadnarodowe instytucje miałyby centralny budżet, który mógłby stawać się stopniowo ważną częścią całkowitych dochodów i wydatków rządowych całego zintegrowanego regionu.

Dotychczas zostały wskazane dwie grupy procesów i zjawisk, które przyczyniają się do ograniczenia roli zakresu i swobody wypełniania funkcji tradycyjnie charakterystycznych dla państwa narodowego. Pierwszą stanowią uniwersalne przemiany w środowisku międzynarodowym, drugą natomiast, charakterystyczną już tylko dla państw członkowskich UE, przekazywanie „w górę”, na szczebel ponadnaro-

²¹⁰ Ibidem.

dowy, kolejnych kompetencji w ramach postępującego procesu integracji. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy ten właśnie proces jest najistotniejszy, tutaj sytuuje się UGiW. Jednak, aby obraz sytuacji był pełniejszy, należy zasygnalizować także jeszcze jeden proces, również charakteryzujący państwa członkowskie UE i również wpływający raczej ograniczająco na zakres funkcji wypełnianych przez państwa narodowe na szczeblu centralnym. Tym trzecim procesem jest decentralizacja i związane z nią przekazywanie kompetencji na szczebel regionalny czy lokalny, a więc niejako „w dół”. Oczywiście, decentralizacja w zakresie szczegółowych rozwiązań wygląda różnie w poszczególnych państwach europejskich. Wynika to z licznych uwarunkowań historycznych, narodowościowych, ekonomicznych czy politycznych. Nie miejsce tutaj na szczegółowy ich opis czy analizę. Najogólniej, decentralizacja jest uzasadniana tym, że dzięki podejmowaniu decyzji „bliżej obywatela” zapewnia „większą demokrację”, oraz tym, że przekazanie kompetencji i odpowiednich środków finansowych ułatwia lepsze, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb społeczności regionalnych i lokalnych (społeczności te „same najlepiej wiedzą”, na co przeznaczyć ograniczone siłą rzeczy zasoby i są w stanie lepiej nadzorować efektywność ich wydatkowania). „Generalnie system administracji zdecentralizowanej jest uznawany jako system nowocześniejszy, lepszy, tańszy i bardziej demokratyczny. System administracji zdecentralizowanej jest dzisiaj modelem dominującym w nowoczesnym, demokratycznym państwie”²¹¹. Dlatego też – jak pisze J. Iwanek – „w państwach Europy Zachodniej obserwujemy nie słabnącą tendencję do reformowania struktur terytorialnych. Wydaje się, że w decentralizmie skupiają się prawa człowieka oraz rozwój współczesnych systemów demokratycznych”²¹². Podobnie M. Domagała: „[...] decentralizm na stałe charakteryzuje ewolucję oraz dynamikę demokratycznego systemu politycznego i przyjął się powszechnie w państwach europejskich”²¹³. Spośród „starych” pod względem członkostwa we Wspólnotach Europejskich (UE) krajów UE państwem federalnym, a więc o strukturze głęboko zdecentralizowanej, jest od początku swojego istnienia RFN. W efekcie rozpoczętych w deka-

²¹¹ J. Jagielski: *Przykłady koniecznych zmian w oprzyrządowaniu prawnym w świetle projektowanej reformy administracyjnej kraju*. W: *Kierunki rozwoju i decentralizacji funkcji państwa*. Toruń–Płock 1998, s. 8.

²¹² J. Iwanek: *Wstęp*. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. Iwanek. Katowice 1996, s. 7.

²¹³ M. Domagała: *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*. W: *Oblicza...*, s. 10.

dzie lat siedemdziesiątych minionego wieku, reform decentralizacyjnych²¹⁴ do grupy państw głęboko zdecentralizowanych należą także Austria, Hiszpania, Włochy czy Belgia²¹⁵. Również w takich państwach „tradycyjnie” scentralizowanych, jak Francja czy Wielka Brytania, wprowadzone zostały reformy decentralizacyjne. Pojawiło się także pojęcie „państwo regionalne” jako forma pośrednia w organizacji terytorialnej państwa pomiędzy państwem unitarnym a federalnym. Region czy też wspólnota autonomiczna sytuują się pomiędzy państwem a jednostkami podziału terytorialnego – gminami czy prowincjami²¹⁶.

Zagadnieniem, o którym należy jeszcze wspomnieć w kontekście kwestii roli i funkcji państwa narodowego i procesu decentralizacji, jest zagadnienie zasady subsydiarności. Do prawa wspólnotowego została ona wprowadzona na mocy art. 3b (obecnie art. 5) TWE. Zgodnie z nim, „w obszarach, które nie podlegają jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota działa tylko zgodnie z zasadą subsydiarności, o ile i w takim zakresie, w jakim cele rozważanych środków nie mogą być osiągnięte sposób wystarczający na płaszczyźnie państw członkowskich, i przez to, [...] [ze względu – T.K.] na ich rozmiary lub skutki, mogą zostać lepiej osiągnięte na płaszczyźnie wspólnotowej”²¹⁷. Istota zasady subsydiarności została także zawarta w art. A (obecnie art. 1) TUE – czytamy w nim m.in., że w UE decyzje „podejmowane są [...] na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”²¹⁸. W interesującym nas kontekście roli i funkcji państwa narodowego zasada subsydiarności z jednej strony może być postrzegana jako działająca „na korzyść” tego państwa – bo ogranicza w jakimś stopniu ingerencję rozwiązań wspólnotowych, ale z drugiej strony – może oznaczać pewne ułatwienie dla wzmocnienia roli jednostek będących częściami składowymi państw narodowych, a więc „sprzyjać” wspomnianemu procesowi decentralizacji. Należy jednak tutaj zastrzec, że „zasada subsydiarności z art. 3b dotyczy tylko relacji między państwami a Wspólnotą, nie ma więc

²¹⁴ Ibidem, s. 17.

²¹⁵ R. Hofmann: *Polityka regionalna w państwie federalnym – przykład Niemiec*. W: *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*. Red. K. Wójtowicz. Łódź 1998, s. 137; W. Heusel: *Polityka regionalna we Francji*. W: *Zmiany konstytucyjne...*, s. 157; F. Kinsky: *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*. Przeł. B. i M. Harasimowicz. Kraków 1999, s. 128–130.

²¹⁶ M. Domagała: *Z zagadnień decentralizacji...*, s. 17.

²¹⁷ S. Hamburga, M. Muszyński: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*. Bielsko-Biała 2002.

²¹⁸ S. Hamburga, M. Muszyński: *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*. Bielsko-Biała 2001.

prawnego zastosowania wewnątrz państw członkowskich”²¹⁹. Mogą one ustalać własne normy w tym zakresie.

Wpisanie zasady subsydiarności do TWE i TUE – traktatów, których postanowienia oznaczały największe jak dotychczas pogłębienie integracji, a utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej należy do ich najistotniejszych postanowień, postrzega się także jako sposób na ograniczenie czy przyhamowanie ekspansywności procesu integracyjnego. Wobec bardzo daleko idącego pogłębienia integracji w TWE i TUE „wprowadzenie zasady subsydiarności stało się koniecznością – lub raczej ceną – której zażądały państwa członkowskie w obawie przed utratą swojej suwerenności”²²⁰; „subsydiarność stanowiła zatem obietnicę – czynioną obywatelom przez ich rządy – zwrócenia państwu części jego suwerennej władzy i w ten sposób uczynienia Traktatu łatwiejszym do przełknięcia dla przeciętnego wyborcy”²²¹; J. Kranz o zasadzie subsydiarności pisze jako o „środku łagodzącym niepokoję polityków i społeczeństw co do ewolucji integracji europejskiej”²²².

Jednocześnie należy zauważyć, że treść artykułu 3b TWE (obecnie art. 5 TWE) „nie przesądza z góry skutków zastosowania zasady subsydiarności. Ze względu na konieczność każdorazowej konkretyzacji zasada ta jest raczej prawną dyrektywą postępowania niż normą prawną *sensu stricto*. Innymi słowy, bez odwołania się w każdym przypadku do określonych wartości nie da się z góry ustalić, jakie zadania nie mogą być »wystarczająco« zrealizowane na niższym poziomie i dlatego też należy uregulować je »lepiej« na poziomie WE (tzw. nieostre pojęcie prawne)”²²³.

4.4. Unia walutowa a „kwestia niemiecka”

Kolejnym aspektem w płaszczyźnie politycznej, w odniesieniu do którego można wskazać na bardzo wyraźne motywacje oraz doniosłe

²¹⁹ J. Kranz: *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998, s. 39–40.

²²⁰ M. Sendrowicz: *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*. W: *Subsydiarność*. Red. D. Milczarek. Warszawa 1998, s. 63

²²¹ P. Mathijsen: *Subsydiarność w praktycznym funkcjonowaniu organów wspólnotowych*. W: *Subsydiarność...*, s. 79.

²²² J. Kranz: *Wspólnoty i Unia...*, s. 39–40.

²²³ Ibidem, s. 35.

skutki polityczne wprowadzenia unii walutowej, jest zagadnienie roli i znaczenia procesu zachodnioeuropejskiej integracji politycznej i gospodarczej dla rozwiązania „kwestii niemieckiej”. Z kolei akceptacja przez zjednoczone Niemcy wprowadzenia UGiW i związana z tym rezygnacja z marki niemieckiej czy oczywistego i bardzo znacznego zredukowania roli i znaczenia, jakie miał bank centralny Republiki Federalnej Niemiec (Bundesbank) – a zarówno marka, jak i Bundesbank odegrały kluczową, i praktyczną, i symboliczną, rolę w osiągnięciu przez RFN takiego poziomu rozwoju gospodarczego, poziomu życia itd., jaki udało się temu krajowi i jego obywatelom osiągnąć – dobitnie dowodzą, iż wśród czynników decydujących o wprowadzeniu wspólnej waluty w Europie niebagatelne znaczenie miały motywacje polityczne.

4.4.1. Integracja zachodnioeuropejska jako próba rozwiązania „kwestii niemieckiej”

Jak wskazują doświadczenia historyczne, znaczenie i wpływ Niemiec na treść stosunków międzynarodowych i kształt ładu międzynarodowego w Europie jest jednym z kluczowych, a w ciągu dwóch ostatnich stuleci – chyba najważniejszym, czynnikiem. Trzy wojny, w tym dwie o zasięgu światowym, jakie miały miejsce na przestrzeni życia mniej więcej trzech – czterech pokoleń i zostały wywołane przez Niemcy (a przynajmniej przy ich bardzo znacznym udziale – I wojna światowa), i wszystkie tragiczne konsekwencje tych wojen na zawsze pozostaną w historii i pamięci ludzkości. Te traumatyczne wspomnienia ponownie odżyły i tragiczne doświadczenia ponownie były przypominane w kontekście zjednoczenia Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej w 1990 roku. Głównym problemem w Europie od ok. 1860 roku było znalezienie miejsca dla zjednoczonych Niemiec bez hegemonii tego kraju²²⁴, jako że „zjednoczone Niemcy stawały wielokrotnie przed problemem krytycznej wielkości swego kraju, która stanowiła źródło niepokoju ich samych oraz państw europejskich, a przede wszystkim ich sąsiadów. [...] Ścisły związek losów Niemców i Europy zmuszał wielokrotnie do poszukiwania rozwiązań, które z jednej strony pozwalałyby na realizację prawa narodu niemieckiego do samostanowienia (w tym posiadania jed-

²²⁴ W. Wallace: *Regional integration: The West European experience*. Washington 1994, s. 13. Por. Z. Mazur: *W poszukiwaniu nowej roli międzynarodowej*. W: *Raport o jednoczeniu Niemiec*. Poznań 1992, s. 57.

nego państwa), a z drugiej – gwarantowałyby interesy bezpieczeństwa państw europejskich”²²⁵.

Tym rozwiązaniem, które – przynajmniej jak dotychczas – okazuje się skuteczne, był i jest proces politycznej i gospodarczej integracji w gronie państw euroatlantyckich, a wśród utworzonych przez nie struktur integracyjnych szczególna rola przypada Wspólnotom Europejskim (UE). Jednym z najistotniejszych motywów wszczęcia przez kraje Europy Zachodniej procesu integracyjnego było dążenie do „znalezienia miejsca” dla Niemców w Europie i w ten sposób zapewnienia sobie jak najwyższego poczucia bezpieczeństwa.

Z oczywistych względów, tym krajem zachodnioeuropejskim, w którego polityce problem Niemiec zajmował (i nadal zajmuje) szczególną pozycję, jest Francja – „problem Niemiec jest dla Francji ponad wszystkie inne”²²⁶. Jak wspomniano już w rozdziale 3.²²⁷, 4 marca 1947 roku Francja podpisała w Dunkierce z Wielką Brytanią traktat sojuszniczy i o wzajemnej pomocy, który już w preambule wskazywał na Niemcy jako na potencjalnego agresora – „[...] gotowi do udzielenia sobie wzajemnej pomocy w celu unieszkodliwienia wszelkich prób agresywnej polityki niemieckiej [...]”²²⁸. Kolejnym traktatem, który jako potencjalnego agresora wymieniał (w preambule) Niemcy, był tzw. pakt brukselski powołujący do życia Unię Zachodnią. Podpisany on został 17 marca 1948 roku w stolicy Belgii przez sygnatariuszy traktatu z Dunkierki oraz 3 kraje Beneluksu. Mieli oni ściśle współpracować w sferach politycznej, militarnej, gospodarczej, kulturalnej i społecznej²²⁹. Żywione we Francji obawy wobec Niemiec powodowały, że „w pierwszych latach powojennych polityka francuska miała wyraźne oblicze antyniemieckie”²³⁰.

Jednak w stosunkowo krótkim czasie polityka Francji, polegająca na, z jednej strony staraniach o maksymalne osłabienie Niemiec –

²²⁵ M. Stolarczyk: *Podział i zjednoczenie Niemiec jako elementy ładu europejskich po drugiej wojnie światowej*. Katowice 1995, s. 8.

²²⁶ G. Bossuat: *The French administrative elite and the unification of Western Europe, 1947–1958*. In: *Building postwar Europe. National decision makes and European institutions, 1948–1963*. Ed. A. Deighton. London 1995, s. 25.

²²⁷ Ze względu na zachowanie chronologii i przejrzystości konieczne są pewne, ograniczone do minimum, powtórzenia problemów, o których wspomina rozdział 3 niniejszej pracy.

²²⁸ *Traktat Przymierza francusko-brytyjski – Dunkierka 4. III. 1947*. „Zbiór Dokumentów” 1947 (marzec), nr 3 (18), s. 125–132.

²²⁹ „Zbiór Dokumentów” 1948 (maj), nr 5, s. 281–290.

²³⁰ Z. Nowak: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego*. Poznań 1965, s. 219. Por. I. Anczewski: *Problem niemiecki w polityce zagranicznej Francji (V Republika)*. Warszawa 1985, s. 7.

czego wyrazem były dążenia Francji do podziału Niemiec, a z drugiej strony – zawieraniu sojuszy, w których Niemcy by nie uczestniczyły i które miałyby gwarantować pomoc innych państw w przypadku jakiegś formy agresji z ich strony, została zarzucona. Taki zwrot w polityce Francji nie był oczywiście dziełem przypadku, ale wynikał z realistycznego spojrzenia w przyszłość. Wiele osób zdawało sobie sprawę z tego, że taka polityka wobec Niemiec, jaka była prowadzona po I wojnie światowej, była nieskuteczna i w efekcie doprowadziła do wybuchu II wojny światowej²³¹. Jak pisze J. Łukaszewski, „idea Moneta, aby ująć Niemcy w ramy silnej organizacji europejskiej, opartej na dobrowolnie przyjętej dyscyplinie i ograniczeniu suwerenności państwowej, była jedynym konstruktywnym i realistycznym projektem rozwiązania »problemu niemieckiego« wśród wielu innych formułowanych podczas wojny i po wojnie”²³². Natomiast w odniesieniu do innego z twórców francuskiej polityki zagranicznej w okresie powojennym i jednego z „ojców” integracji zachodnioeuropejskiej – R. Schumana – autor ten stwierdza, iż był on przekonany, że „Niemcy nigdy nie były bardziej niebezpieczne niż wtedy, kiedy były izolowane”²³³. „[...] jeśli wspólny strach przed trzecią falą agresji Niemiec wydawał się być spoiwem, które jednoczyło wiele państw przez jakiś czas, bardziej przewidujący wiedzieli, że będzie niemożliwe ponowne dyskryminowanie Niemiec na zawsze. [...] Jeśli polityka Niemiec będzie przedmiotem międzynarodowej kontroli, i jeśli Niemcy mają być równym członkiem europejskiej rodziny narodów, to jest tylko jedno rozwiązanie tego dylematu – inne narody muszą zrzec się na rzecz organów ponadnarodowych takiego samego zakresu suwerenności, jakiego chcą aby Niemcy nigdy nie odzyskały”²³⁴. W efekcie, z czasem we Francji przeważał pogląd, iż nie można hamować procesów integracyjnych i nie są one możliwe ani bez Francji, ani bez Niemiec. Takie przekonanie „stało się punktem wyjścia nowej polityki francuskiej. Zakładała ona konieczność zbliżenia się do Niemiec Zachodnich”²³⁵. Ch. de Gaulle stwierdził

²³¹ E. Dell: *The Schuman Plan and British abdication of leadership in Europe*. Oxford 1995, s. 8.

²³² J. Łukaszewski: *Francja a integracja europejska. Pół wieku ewolucji*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998, s. 58. Por. I. Anczewski: *Problem niemiecki...*, s. 8.

²³³ J. Łukaszewski: *Francja a integracja...*, s. 60.

²³⁴ U.W. Kitzinger: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963, s. 3.

²³⁵ Z. Nowak: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej...*, s. 220.

o Niemcach: „[...] taki już jest ich los, że bez nich niczego nie można zbudować”²³⁶.

Pewne symptomy zmiany nastawienia wobec problemu niemieckiego w polityce francuskiej można dostrzec w propozycji ówczesnego premiera Francji – R. Plevena, który w październiku 1950 roku wysunął propozycję utworzenia zachodnioeuropejskich sił zbrojnych. Efektem tego pomysłu była Europejska Wspólnota Obronna. Jak stwierdzono w rozdziale 3, pomysł ten miał na celu przede wszystkim uzyskanie kontroli nad rozbudową armii i potencjału wojskowego RFN (cytowani P. Wandycz i L. Frendl piszą, że „plan Plevena stworzenia armii europejskiej z udziałem niemieckim był rozpaczliwą próbą zapobieżenia odrodzeniu się narodowej armii niemieckiej, a nie logiczną kontynuacją dotychczasowych planów jednoczenia Europy Zachodniej”²³⁷ J. Łukaszewski zaś, że EWO była sposobem na „wciągnięcie Niemiec do obrony Europy Zachodniej, bez odbudowy niemieckiej armii narodowej i niemieckiego sztabu generalnego”²³⁸). Należy jednak odnotować fakt, iż w EWO miały uczestniczyć zarówno Francja, jak i RFN.

W kolejnych działaniach i propozycjach polityków znad Sekwany ideę wciągania Niemców do współpracy, a nie ich izolowania, można dostrzec już bardzo wyraźnie. 9 maja 1950 roku R. Schuman wysunął propozycję „podporządkowania całości francuskiej i niemieckiej produkcji węgla i stali wspólnej Wysokiej Władzy w ramach organizacji otwartej na udział innych narodów europejskich”²³⁹, co miało być „pierwszym krokiem federalizacji Europy”²⁴⁰. Efektem było podpisanie układu o EWWiS 18 kwietnia 1951 roku. Wobec strategicznego znaczenia w owym czasie górnictwa i metalurgii, „politycznym celem Francji przy wysunięciu projektu EWWiS było związanie gospodarki RFN z gospodarkami innych państw, tak aby nie mogła ona stać się podstawą nowej, samodzielnej potęgi miliardowej”²⁴¹. P. Calvocoressi

²³⁶ Ch. Gaulle de: *Pamiętniki nadziei. Odnowa 1958–1962. Wysiłek 1962–...*, Przeł. J. Nowacki. Warszawa 1974, s. 212.

²³⁷ P. Wandycz, L. Frendl: *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*. Londyn 1965, s. 178.

²³⁸ J. Łukaszewski: *Francja a integracja europejska...*, s. 63.

²³⁹ R. Schuman: *The Schuman declaration*. In: *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*. Eds. B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb. Boulder–London 1994, s. 11–12.

²⁴⁰ Ibidem.

²⁴¹ J. Krasuski: *Europa Zachodnia po II wojnie. Dzieje polityczne*. Poznań 1990, s. 176. Podobnie np. J. Gillingham: *The European Coal and Steel Community: An object lesson*. In: *Europe's post war recovery*. Ed. B. Eichengreen. Cambridge 1995, s. 152.

pisze, że plan Schumana „był wyrazem przestawienia się Francji na partnerstwo z Niemcami, które stało się jednym z głównych elementów powojennej Europy. [...] Proponując poddanie tych gałęzi przemysłu wspólnej, międzynarodowej kontroli, Francja demonstracyjnie zakopywała topór wojenny i pośrednio uznawała bezsens tej rywalizacji. Uznawała więc – świadomie lub nie – że w nowej Europie będzie młodszym partnerem Niemiec oraz że takie partnerstwo jest bardziej rozsądne niż usiłowanie grania pierwszych skrzypiec”²⁴². Wydaje się jednak, że słowa o tym, jakoby Francja miała uznać się, nawet nieświadomie, za „młodszego partnera Niemiec” są (mając np. na uwadze sytuację w roku 1950) niezbyt uzasadnione. Intencje Francji lepiej oddaje chyba inny cytat: „Paryż miał przy tym złudną nadzieję, że dzięki EWWiS uda mu się nie tylko położyć kres zagrożenia ze strony wschodniego sąsiada, lecz także związać go trwale z »Europą«, której przewodzić będzie Francja”²⁴³. Zgodna z francuskimi dążeniami jest opinia, zgodnie z którą integracja zachodnioeuropejska jest „najważniejszą płaszczyzną realizacji koncepcji »wielkości« Francji”²⁴⁴. Jak wspomniano w rozdziale 1, według słów R. Schumana, realizacja jego planu oznaczałaby, iż byłoby „oczywiste, że żadna wojna pomiędzy Francją i Niemcami stałaby się nie tylko nie do pomyślenia, ale materialnie niemożliwa”²⁴⁵. Jak z kolei stwierdził Ch. de Gaulle „Zagłębie Ruhry w rękach jednego tylko mocarstwa byłoby instrumentem dominacji”²⁴⁶. Niemcy zaś widziały w propozycji R. Schumana sposób na szybkie osiągnięcie równej pozycji ze swoimi byłymi wrogami i odzyskanie suwerenności²⁴⁷.

W październiku 1954 roku, na mocy układów paryskich, Republika Federalna Niemiec (wraz z Włochami) stała się członkiem Unii Zachodniej, która zmieniła nazwę na „Unia Zachodnioeuropejska”. Wreszcie 25 marca 1957 roku w Rzymie przedstawiciele Francji, Wielkiej

²⁴² P. Calvocoressi: *Polityka międzynarodowa 1945–2000*. Przeł. W. Bolińska-Garwacka, H. Burska, S. Głabiński, J. Gołębiowski. Warszawa 2002, s. 258.

²⁴³ L. Ciamaga, P. Landau, L. Pastusiak, R. Sonnenfeld: *Integracja zachodnioeuropejska. Aspekty polityczne, gospodarcze i instytucjonalnoprawne*. Warszawa 1970, s. 29.

²⁴⁴ I. Anczewski: *Francja wobec zachodnioeuropejskiej integracji politycznej*. Warszawa 1989, s. 6; Idem: *Problem niemiecki...*, s. 20–21.

²⁴⁵ R. Schuman: *The Schuman declaration...*, s. 11–12.

²⁴⁶ Wywiad de Gaulle’a dla dziennika „The Times”, 10 October 1945. Cyt. za: L. Moczulski: *Dylematy. Wstęp do historii Europy Zachodniej 1945–1970*. Warszawa 1971, s. 120.

²⁴⁷ J. Goormaghtigh: *European Coal and Steel Community*. „International Conciliation” 1955 (May), No 503, s. 346.

Brytanii, Włoch, Belgii, Holandii i Luksemburga podpisali traktaty o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Weszły one w życie z początkiem 1958 roku. W kontekście przytoczonych słów P. Calvocoressiego o Francji jako „młodszym partnerze Niemiec”, postrzeganie ról, jakie miały odgrywać Francja i RFN w EWG zgodnie z wizją Francji, bardzo obrazowo oddają słowa cytowanego już Ch. de Gaulle'a, który miał powiedzieć: „EWG jest jak koń i kareta: Niemcy są koniem, a Francja woźnicą”²⁴⁸.

Powołanie Wspólnot i dalszy rozwój procesu integracyjnego w ich ramach było więc m.in. także kluczowym posunięciem na drodze do rozwiązania problemu Niemiec. Przykładowo, A. Spinelli pisał: „[...] siedemdziesiąt milionów ludzi, inteligentnych i pochodzących z kraju wysoko rozwiniętego pod względem gospodarczym, zajmujących serce Europy, z tak silnymi tradycjami narodowymi, że stwarzającymi zagrożenie dla wszystkich Europejczyków, nie może być ciągle ujarzmianych. Ale z drugiej strony, nie było celowe zwrócić im pełnej suwerenności, jak to zostało niefrasobliwie uczynione po pierwszej wojnie światowej”²⁴⁹. Idea europejskiej jedności stawała się coraz bardziej przyszłościowa „jako rozwiązanie kwestii, co zrobić z Niemcami, jak ustanowić z nimi współistnienie, uznać ich prawo do bycia wolnymi a jednocześnie nie oddawać im pełnej suwerenności”²⁵⁰. W bardzo podobnym tonie brzmia słowa byłego sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych – G. Kennana: „Nie mogę sobie wyobrazić jakiegokolwiek długofalowego rozwiązania problemów, które nie przewidywałyby utworzenia czegoś na kształt Stanów Zjednoczonych Europy – ponadnarodowego, federalnego systemu politycznego, gdzie absolutna suwerenność nie stanowiłaby tak niepodważalnej wartości. Uważam, że tylko w ramach takiego układu przygniatająca przewaga siedemdziesięciu milionów Niemców nie budziłaby trwogi u sąsiadów, a jednocześnie mogliby oni w pełni wykorzystać swoją energię i rozwinać talenty cywilizacyjne”²⁵¹. Także P. Calvocoressi pisze, że twórcom EWG „przyświecały dwa główne cele: znalezienie rozwiązania problemu

²⁴⁸ B. Connolly: *The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money*. London–Boston 1995, s. 7.

²⁴⁹ A. Spinelli: *The growth of the European movement since the Second World War*. In: *European integration*. Ed. M. Hodges. Harmondsworth 1972, s. 54.

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ G.F. Kennan: *Die Rolle Europas in der Ost-West-Frage*. In: *Europa Gespräch 1965 – Brücken zwischen West und Ost*. Wien 1965, s. 16. Cyt. za: F. Kinsky: *Federalizm...*, s. 10.

niemieckiego oraz uczynienie jej członków zamożniejszymi i bardziej wpływowymi, niż mogliby to osiągnąć w pojedynkę”²⁵².

Oprócz „wiązań” RFN w ramach zachodnioeuropejskich i euroatlantyckich struktur integracyjnych innym sposobem mającym pozwolić Francji na osiągnięcie swoich celów wobec wschodniego sąsiada były także działania w płaszczyźnie stosunków dwustronnych. Początek funkcjonowania EWG i Euratomu zbiegł się w czasie z dojściem do władzy we Francji gen. Ch. de Gaulle’a. W przeszłości, wobec doświadczeń Francji, gen. de Gaulle był zdecydowanym zwolennikiem osłabiania pokonanych Niemiec i podziału tego kraju. Później sprzeciwiał się powstaniu RFN, uznaniu jej podmiotowości międzynarodowej czy remilitaryzacji²⁵³. Jednak po powtórным dojściu do władzy zgodnie z głoszona przez siebie zasada, że realizm polityczny nakazuje „brać rzeczy takimi, jakie są i jakimi historia je uczyniła”²⁵⁴, uznał istniejący stan rzeczy, jeśli chodzi o problem niemiecki. Co więcej, na konferencji prasowej 25 marca 1959 roku wyraził opinię, że „zjednoczenie obu części w jedno całkowicie wolne Niemcy wydaje się nam zwykłym przeznaczeniem narodu niemieckiego, pod warunkiem, że nie będą one kwestionowały swych aktualnych granic na zachodzie i wschodzie, północy i południu, i będą zmierzać do zintegrowania się w przyszłości w umowną organizację całej Europy, zmierzającą do współpracy, wolności i pokoju”²⁵⁵. Należy jednak od razu zaznaczyć, że chociaż w sferze deklaracji de Gaulle popierał zjednoczenie Niemiec, to były to właśnie tylko deklaracje; w rzeczywistości zjednoczenia Niemiec „gen. de Gaulle nigdy nie zaproponował i był mu w istocie zawsze przeciwny”²⁵⁶. Zajęcie takiego oficjalnego stanowiska w oczywisty sposób wpływało pozytywnie na stan stosunków z RFN. Na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku rozwijały się one bardzo intensywnie, a ukoronowaniem serii spotkań prezydenta Francji i kanclerza RFN było zawarcie 22 stycznia 1963 roku układu w sprawie współpracy Francji i RFN (tzw. traktat elizejski). Układ ten przewidywał współpracę w zakresie spraw międzynarodowych, obrony i spraw młodzieży oraz systematyczne spotkania prezydenta Francji i kanclerza RFN (przynajmniej dwa razy w roku),

²⁵² P. Calvocoressi: *Polityka międzynarodowa...*, s. 252.

²⁵³ W.J. Szczepański: *Europa w myśli politycznej de Gaulle’a*. Warszawa 1979, s. 155–156.

²⁵⁴ Ibidem, s. 190.

²⁵⁵ „Le Monde”, 27 mars 1959. Cyt. za: I. Anczewski: *Problem niemiecki...*, s. 11.

²⁵⁶ W.J. Szczepański: *Europa w myśli...*, s. 157. Por. też S. Parzymies: *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*. Warszawa 1994, s. 50.

ministrów spraw zagranicznych, wyższych urzędników ministerstw spraw zagranicznych i innych organów obydwu państw. Konsultacje obu rządów miały dotyczyć „wszystkich ważnych zagadnień polityki zagranicznej, a przede wszystkim spraw będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w celu osiągnięcia – w miarę możliwości – podobnego stanowiska”²⁵⁷.

Najogólniej, określone w pierwszych latach po II wojnie światowej i okresie prezydentury Ch. de Gaulle’a główne zasady polityki zagranicznej Francji wobec problemu Niemiec, polegające na utrwalaniu ich podziału i wiązaniu RFN z zachodnioeuropejskimi strukturami integracyjnymi, były aktualne do końca lat osiemdziesiątych XX wieku. Nie miejsce tutaj na szczegółowy opis i analizę stosunków francusko-niemieckich; temat ten ma zresztą bardzo obszerną literaturę. Należy jednak wspomnieć, że, z jednej strony na formę i treść stosunków francusko-zachodnioniemieckich wpływało wiele uwarunkowań (polityki tych państw wobec USA, Wielkiej Brytanii, ZSRR i innych państw bloku wschodniego), a z drugiej strony wzajemne relacje tych dwóch państw oddziaływały zarówno na ich politykę wobec innych krajów, jak i w ogóle na stosunki międzynarodowe w kręgu europejskim i euroatlantyckim.

Zarysowane bardzo silne dążenie Francji do wciągania RFN w polityczne, militarne i gospodarcze struktury współpracy i integracji nie byłoby możliwe, a przynajmniej byłoby znacznie bardziej utrudnione, gdyby nie to, że udział w tych strukturach był fundamentem polityki zagranicznej RFN. Wskazuje się nawet, że po II wojnie światowej RFN nie miała w zasadzie innych możliwości ukierunkowania swojej polityki zagranicznej i opcja integracyjna była „jedynie słuszną”²⁵⁸. E. Cziomer stwierdza, że wszystkie najważniejsze zasady i założenia polityki zachodniej RFN wykształciły się w okresie 1949–1955, a „przynależność do Zachodu była dla RFN swoistą racją stanu”²⁵⁹. Jak się zauważa, jest bardzo charakterystyczne przywiązanie i waga przykładana przez RFN w okresie zimnej wojny do takich struktur, jak NATO i Wspólnoty Europejskie²⁶⁰. W RFN „postulat zjed-

²⁵⁷ *Wspólna deklaracja francusko-niemiecka i układ zawarty między Francją a Niemiecką Republiką Federalną w sprawie współpracy francusko-niemieckiej (Paryż, dnia 22 stycznia 1963r.). „Zbiór Dokumentów” 1963, nr 1–2, s. 25–35.*

²⁵⁸ S. Sulowski: *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*. Warszawa 2002, s. 91.

²⁵⁹ E. Cziomer: *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*. Warszawa–Kra-ków 1997, s. 112.

²⁶⁰ J.J. Anderson, J.B. Goldman: *Mars or Minerwa? A United Germany in a Post-Cold War Europe*. In: *After Cold War. International institutions and state strategies*

noczenia Europy uznany został przez sfery rządzące za główną, obowiązującą wytyczną polityki zagranicznej w ciągu całego okresu powojennego, a ideologię »europejską« podniesiono do rangi oficjalnej doktryny narodowej i państwowej²⁶¹. Przy tym co do polityki integracyjnej zasadniczo nie było różnic pomiędzy głównymi partiami w RFN – chadecją, socjaldemokracją i liberałami²⁶². Należy także nadmienić, że o możliwości przekazania pewnych praw zwierzchnich instytucjom międzynarodowym wspomina Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 roku²⁶³. W preambule tego dokumentu użyto sformułowania, w którym Naród Niemiecki został określony jako »człon zjednoczonej Europy«, natomiast w art. 24 ust. 1 przewiduje się możliwość, że »Federacja może przekazać w drodze ustawy prawa zwierzchnie instytucjom międzynarodowym«²⁶⁴. Zgodnie z ust. 2 cytowanego artykułu »Federacja może dla zachowania pokoju przyłączyć się do systemu wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego; ze względu na to zezwoli ona na ograniczenia swoich zwierzchnich praw, które wprowadzą i zapewnią pokojowy i długotrwały ład w Europie oraz między narodami świata«²⁶⁵.

Motywy takiej polityki sytuują się zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym. Z politycznego punktu widzenia integracja europejska miała być sposobem na wyjście z izolacji, osiągnięcie bezpieczeństwa oraz wzmocnienie pozycji RFN w systemie międzynarodowym²⁶⁶.

in Europe 1989–1991. Eds. R.O. Keohane, J.S. Nye, S. Hoffmann. Cambridge (Mass.)–London 1997, s. 23. Por. też E. Cziomer: *Polityka zagraniczna RFN. Uważankowania – cele – mechanizm decyzyjny*. Warszawa 1988, s. 38.

²⁶¹ J. Skibiński: *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*. Warszawa 1980, s. 98.

²⁶² B. Koszel: *Rola RFN w obozie państw zachodnioeuropejskich 1982–1990*. W: *Droga Niemców do ponownego zjednoczenia państwa 1949–1990*. Red. A. Czubiński. Poznań 1991, s. 145. Kanclerz RFN K. Adenauer w swoim przemówieniu z 23 marca 1949 r. stwierdził: »[...] nie ma w Niemczech [Zachodnich – W. M.] idei bardziej popularnej niż idea europejska«. K. Adenauer: *Erinnerungen 1945–1958*. Stuttgart 1965, s. 190. Cyt. za: W. Małachowski: *Republika Federalna Niemiec w EWG i NATO*. Warszawa 1992, s. 31.

²⁶³ *Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.* Poznań 1989.

²⁶⁴ Ibidem.

²⁶⁵ Ibidem. Analiza znaczenia zapisu art. 24 Ustawy Zasadniczej RFN: J. Barcz: *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*. Warszawa 1990.

²⁶⁶ M. Kaelberer: *Money and power in Europe. The political economy of European monetary cooperation*. New York 2001, s. 103–104; I. Anczewski: *RFN a integracja polityczna Europy Zachodniej – implikacje dla Polski*. Warszawa 1990, s. 4; W. Małachowski: *Republika Federalna Niemiec...*, s. 21; E. Cziomer: *Polityka zagraniczna...*, s. 4.

Politycy RFN zdawali sobie sprawę z tego, że nie tylko ze względów formalnych, ale i „moralnych” ich kraj długo nie będzie mógł prowadzić samodzielnej, niezależnej polityki zagranicznej. Udział w strukturach integracyjnych miał zapewnić możliwość wpływu na stosunki międzynarodowe i odbudowę pozycji i znaczenia Niemiec.

Jeśli chodzi o względy ekonomiczne, to najogólniej „rozwój ekonomiczny (Zachodnich) Niemiec pozostaje nierozzerwalnie związany z ich ekonomiczną integracją w Europie Zachodniej”²⁶⁷. Wzrost znaczenia pod względem gospodarczym miał RFN pomóc w osiągnięciu odpowiednio silnej pozycji politycznej. Członkostwo we Wspólnotach przyczyniło się do rozwoju i bardzo wysokiego poziomu dobrobytu w RFN m.in. dzięki temu, że zapewniało swobodny dostęp do rynków innych państw członkowskich i pozwoliło niemieckim przedsiębiorstwom – bardzo silnie nastawionym na eksport – na czerpanie korzyści wynikających z większej produkcji. Wszelkie działania podejmowane przez państwa Wspólnot mające na celu większą stabilność kursów ich walut, dzięki większej stabilności wymiany handlowej, sprzyjały ekspansji niemieckiego eksportu²⁶⁸ (S. Sulowski pisze, że Niemcy sami niekiedy określają się jako „naród eksportu”²⁶⁹). Jak słusznie zauważa P.J.J. Welfens, z ekonomicznego punktu widzenia zyski Niemiec, jakie osiąga ten kraj w wyniku większego handlu pomiędzy krajami członkowskimi UE, są większe niż ponoszone przez ten kraj ciężary z tytułu członkostwa w UE. Jednak w debacie politycznej korzyści z tego handlu są niedoceniane dlatego, że rozkładają się one na miliony towarów i miliony konsumentów czy inwestorów, podczas gdy płatności do budżetu UE są wyraźnie widoczne²⁷⁰.

Zjednoczenie dwóch państw niemieckich w 1990 roku było wydarzeniem, które ponownie wywołało dyskusje co do przyszłej polityki tego kraju. Wyłączając Związek Radziecki, a później Rosję, stał się on największym i najludniejszym państwem w Europie. W wymiarze gospodarczym zjednoczenie Niemiec nie spowodowało wprowadzenia zdecydowanych przegrupowań w dotychczasowym układzie sił – już bowiem od wielu lat RFN była mocarstwem gospodarczym o znaczeniu światowym, pod wieloma względami dystansującym swoich europejskich partnerów. Co więcej, „wchłonięcie” gospodarki NRD musiało

²⁶⁷ O. Issing: *Europe: Political union through common money?* London 1996, s. 12.

²⁶⁸ J.J. Anderson, J.B. Goldman: *Mars or Minerwa?...*, s. 23–24.

²⁶⁹ S. Sulowski: *Uwarunkowania i główne kierunki...*, s. 115.

²⁷⁰ P.J.J. Welfens: *European monetary union. Post-Maastricht perspectives on monetary and real integration in Europe*. In: *European monetary integration. EMS development and international Post-Maastricht perspectives*. Ed. P.J.J. Welfens. Berlin–Heidelberg 1994, s. 41.

wiązać się ze znacznymi kosztami, które były konieczne do poniesienia po to, aby chociaż w pewnym stopniu spowodować (czy przynajmniej zainicjować taką tendencję) wyrównanie się poziomów życia, efektywności gospodarowania czy podstawowych wskaźników gospodarczych i rozwoju społecznego pomiędzy wschodnią i zachodnią częścią RFN. Wybór podstawowych danych i wskaźników gospodarczych obrazujących pozycję w roku 1992 RFN oraz największych państw Europy Zachodniej przedstawiono w tabeli 4.6. Oczywiście, najważniejsze jest

Tabela 4.6

Wybrane wskaźniki RFN, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch w 1992 r.

Wskaźnik	RFN	Francja	Wielka Brytania	Włochy
Powierzchnia (tys. km ²)	356,7	551,5	244,1	301,3
Ludność (mln)	80,6	58,8	57,6	56,9
PKB (mld USD)	1969,5	1322,2	1047,8	1219,2
PKB na 1 osobę (ceny bieżące, USD)	24 436	23 046	18 064	21 442
PKB na 1 osobę, WE „15” = 100	115,7 (dla części zachodniej: 131,5)	109,3	85,2	101,4
Średnie tempo wzrostu PKB w latach:				
1961–1970	4,4	5,4	3,3 ⁽¹⁾	5,3
1971–1985	2,2	2,2	1,4 ⁽²⁾	2,7
1986–1990	3,4	3,3	3,3	2,9
Stopa bezrobocia (%)	6,4	10,0	9,8	8,7
Średnia stopa bezrobocia w okresie 1964–1990 (%)	3,2	5,3	5,4	6,7
Rezerwy dewizowe (bez złota, mln USD)	90 967	27 028	36 641	27 643
Rezerwy złota (mln uncji)	95,18	81,85	18,61	66,67
Udział w światowym eksporcie (%)	11,8 ⁽³⁾	6,4	5,2	4,9

⁽¹⁾ dane za okres 1961–1973

⁽²⁾ dane za okres 1974–1985

⁽³⁾ W granicach sprzed zjednoczenia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1994* oraz *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1997*; „European Economy” 1995, No 60; 2004, No 4; 2004, No 5.

w tym miejscu porównanie poszczególnych danych zjednoczonych Niemiec oraz Francji jako kraju najżywotniej „zainteresowanego” swoim wschodnim sąsiadem.

Jednak pomimo znacznych kosztów związanych ze zjednoczeniem, pewnego pogorszenia się pozycji gospodarczej RFN po zjednoczeniu, osłabienia tempa wzrostu gospodarczego, wzrostu poziomu bezrobocia czy znacznie wolniejszego tempa konwergencji wskaźników makroekonomicznych wschodniej i zachodniej części kraju, w dłuższej perspektywie istniejący olbrzymi potencjał gospodarczy – demograficzny, naukowy czy przemysłowy – predestynują RFN do odgrywania niezwykle istotnej roli w gospodarce europejskiej i światowej. Europejscy partnerzy Niemiec mieli tego świadomość. Tym bardziej, że należy w tym miejscu podkreślić to, iż w okresie kluczowym w interesującym nas kontekście – samego początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, czyli czasu, w którym negocjowany był Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, na mocy którego wprowadzona została Unia Gospodarcza i Walutowa – owe znaczne koszty wydatkowane w związku ze zjednoczeniem (i, jak wskazuje np. A. Baring²⁷¹, „rozczarowujące” efekty tych ogromnych transferów finansowych do wschodnich landów) czy pewne pogorszenie się koniunktury gospodarczej (które dotyczyło nie tylko RFN) nie były jeszcze w pełni znane.

Jeśli w płaszczyźnie gospodarczej w chwili zjednoczenia można było przewidywać „przynajmniej” zachowanie – jeśli nie wzrost – dotychczasowej pozycji i znaczenia Niemiec, to w płaszczyźnie politycznej zjednoczenie bez wątpienia oznaczało fundamentalne zmiany w układzie sił – zarówno w wymiarze europejskim, jak i globalnym będące wynikiem wzrostu pozycji RFN. W okresie powojennym, do momentu zjednoczenia, możliwości polityczne i militarne RFN były wyraźnie nieprzystające do pozycji gospodarczej tego państwa. „Podział Niemiec oraz pamięć historyczna sprawiały, że Niemcy Zachodnie były *de facto* krajem podlegającym różnym zależnościom i ograniczeniom”²⁷². Znaczenie zjednoczenia Niemiec dla politycznej pozycji tego kraju oddają słowa M. Stolarczyka: „[...] po zjednoczeniu zaistniały warunki do wyrównania pewnej dysproporcji między ekonomiczną a polityczną pozycją RFN, do odzyskania przez Niemcy utraconego wskutek przegranej wojny miejsca w politycznym układzie sił i spełniania roli w polityce międzynarodowej odpowiadającej sile gospodarczej. Wzrosła rola Niemiec w stosunkach z mocarstwami zwycięskimi w drugiej wojnie światowej. [...] Z chwilą zjed-

²⁷¹ A. Baring: *Czy Niemcom się uda? Pożegnanie złudzeń*. Wrocław 2000, s. 65.

²⁷² W. Pięciak: *Niemcy. Droga do normalności*. Warszawa 2000, s. 7–8.

noczenia przestały odgrywać rolę więzi, które wynikały z podziału Niemiec. Niemcy wyzwoliły się ze swojego dawnego położenia granicznego przy »żelaznej kurtynie«, zajmując centralne, nie tylko w aspekcie geograficznym, ale i geopolitycznym, miejsce w Europie. [...] Mogły znów samodzielnie działać i podejmować decyzje, jak każde suwerenne (»normalne«) państwo. Niemcy po zjednoczeniu nie przedstawiały sobą po prostu sumy obydwu istniejących wcześniej państw, lecz zajęły w pełni nową pozycję polityczną [...] Z chwilą zjednoczenia RFN miała wszystkie niezbędne atrybuty do odgrywania nie tylko roli gospodarczego mocarstwa europejskiego, ale również mocarstwa politycznego”²⁷³.

W efekcie, „polityczna reunifikacja Niemiec ponownie obudziła francuskie obawy przed dominacją tego kraju na kontynencie”²⁷⁴. Co w takich warunkach mogli zrobić zachodnioeuropejscy sąsiedzi RFN, a przede wszystkim właśnie Francja? Próba odpowiedzi na pytanie, jakim było zjednoczenie Niemiec i bardzo istotny wzrost pozycji geopolitycznej tego kraju, była swoista „ucieczka do przodu”, podjęcie działań jeszcze zanim potencjalny wzrost znaczenia RFN w pełni się ujawni i zmaterializuje, czyli – ponowne zagranie kartą integracji i dążenie do pogłębienia tego procesu. W obliczu nieuchronności zjednoczenia dwóch państw niemieckich „nie chodziło już o to, czy Francji uda się zapobiec szybkiemu zjednoczeniu, ale o to, co należy uczynić, aby przyniosło jej ono jak najmniejsze szkody”²⁷⁵. Efektem takiego podejścia był zawarty 7 lutego 1992 roku w Maastricht *Traktat o Unii Europejskiej*. Spośród wszystkich dotychczasowych przedsięwzięć w ramach integracji międzypaństwowej, niewątpliwie jest to dokument o najdalej idących konsekwencjach, przenoszących integrację europejską na nowy, bez precedensu w historii, poziom rozwoju. Jak to jest określane, Unia Europejska opiera się na trzech „filarach” – są to postanowienia dotyczące trzech Wspólnot (EWWiS, Euratomu oraz EWG, która została przemianowana na Wspólnotę Europejską), Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (po traktacie amsterdamskim – współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską postanowienia o utworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej są kluczowymi zapisami tego aktu.

²⁷³ M. Stolarczyk: *Podział i zjednoczenie Niemiec...*, s. 185–186.

²⁷⁴ B. Connolly: *The rotten heart...*, s. 88; S. Parzymies: *Przyjaźń z rozsądku...*, s. 74–77.

²⁷⁵ S. Parzymies: *Przyjaźń z rozsądku...*, s. 66.

Istotnych powodów, które stanowią genezę traktatu z Maastricht, jest niewątpliwie kilka. Wśród tych o podłożu ekonomicznym można tutaj wymienić takie, jak potrzeba „dopełnienia” regulacji dotyczących tworzenia rynku wewnętrznego (na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.) czy chęć pogłębienia integracji po to, aby poprawić efektywność i konkurencyjność gospodarczą krajów UE (w tym także wspomniane w rozdziale 3, przewidywane korzyści ekonomiczne z wprowadzenia jednej, wspólnej waluty). Stanowić on miał także odpowiedź na głębokie zmiany sytuacji międzynarodowej – rozpad bloku wschodniego, transformację systemową krajów do niego niegdyś należących, niepokoje i wątpliwości co do charakteru i kierunku rozwoju wydarzeń we wschodniej i południowo-wschodniej części Starego Kontynentu. Traktat z Maastricht miał zapewnić wzmocnienie Wspólnoty i pozwolić na wypracowanie skuteczniejszych instrumentów polityki zagranicznej, która pozwoliłaby efektywniej oddziaływać na sytuację we Wschodniej Europie. Poza tym pogłębienie integracji wydawało się konieczne w obliczu akcesji kolejnych państw (od 1995 r. członkami UE stały się Austria, Szwecja i Finlandia; Norwegowie po raz drugi odrzucili członkostwo w UE); tym bardziej w perspektywie ewentualnego przyjęcia do UE krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Jednak poza wymienionymi przesłankami zawarcia traktatu z Maastricht – i wprowadzenia unii walutowej – jedną z kluczowych było także to, że traktat miał w jakiś sposób pozwolić na jak najściślejsze „związanie” RFN z Europą. W związku ze zjednoczeniem Niemiec „wzmogły się [...] działania na rzecz unii politycznej Europy Zachodniej, która – zwłaszcza w intencji Paryża – miałaby stanowić przeciwwagę powstania potężnych Niemiec”²⁷⁶. Takie same w swojej istocie sądy przedstawiają również inni autorzy – np. M. Tomala („[...] ogólnie przyjęta stała się w początku 1990 roku formuła, iż zjednoczenie Niemiec może dojść do skutku w ramach jedności Europy”²⁷⁷), E. Cziomer („[...] zjednoczenie Niemiec było możliwe tylko dzięki jednoznacznej opcji RFN na rzecz przyspieszenia integracji europejskiej, która winna wszystkim sąsiadom i partnerom Niemiec dać poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji”²⁷⁸) czy S. Sulowski („Francja przystąpiła wówczas do ofensywy w polityce europejskiej. Była ona swojego rodzaju

²⁷⁶ J. Kukułka: *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–1996*. Warszawa 1996, s. 432.

²⁷⁷ M. Tomala: *Zjednoczenie Niemiec. Aspekty międzynarodowe i polskie*. Warszawa 1991, s. 37.

²⁷⁸ E. Cziomer: *Zarys historii Niemiec...*, s. 324.

testem na niemiecką lojalność wobec polityki dalszej integracji w perspektywie zjednoczenia, a więc powrotu RFN do stanu normalnego i suwerennego państwa”²⁷⁹).

Tak więc „zjednoczony na nowo niemiecki potencjał został zintegrowany w europejskim systemie związkowym, powołanym po to, aby sąsiedzi pozbyli się dawnych obaw przed niemiecką hegemonią i aby sami Niemcy uwolnili się od starego lęku przed »okrażeniem«”²⁸⁰. Swoje znaczenie miało tutaj również i to, że transformacja systemowa w Europie Wschodniej i Środkowej oznaczała zanik dotychczasowych przeszkód w ewentualnym większym zaangażowaniu się Niemców w tym regionie. „Obawy, że zjednoczenie Niemiec mogło prowadzić ten kraj do przyjęcia bardziej wschodniej orientacji, były właśnie jednym z powodów do poparcia projektu wspólnej waluty. Francja podkreślała, że unia walutowa powinna zaistnieć, ponieważ jest »ceną« za zgodę na zjednoczenie Niemiec”²⁸¹. W opinii R. Hofmanna „Traktat z Maastricht stanowił z niemieckiego punktu widzenia bardzo znaczną zmianę obowiązującego do tej pory prawa wspólnotowego, ponieważ jego celem nie była wyłącznie wspólnota gospodarcza, lecz również polityczna”²⁸².

4.4.2. Pozycja i rola marki zachodnioniemieckiej a europejska unia walutowa

W chwili swoich narodzin w 1948 roku marka zachodnioniemiecka była niewiadomą. Podstawy prawne wprowadzenia marki zawarte były w dokumencie z 20 czerwca 1948 roku First Act Restructuring the Monetary System (Currency Act), będącego częścią ustawodawstwa alianckich sił okupacyjnych²⁸³; rozdział 1 tego dokumentu zawierał

²⁷⁹ S. Sulowski: *Uwarunkowania i główne kierunki...*, s. 157.

²⁸⁰ F. Kinsky: *Federalizm...*, s. 11.

²⁸¹ P. Temperton: *Dlaczego wprowadza się euro? W: Euro. Wspólna...*, s. 5.

²⁸² R. Hofmann: *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej – przykład Niemiec. W: Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*. Red. K. Wójtowicz. Łódź 1998, s. 48–49.

²⁸³ *Fifty years...*, s. xxiii. Na temat formalnoprawnego usytuowania Bundesbanku w ramach struktur instytucjonalnych RFN: K. Stern: *The note-issuing bank within the state structure*. In: *Fifty years...*, s. 103–164. Zasady reformy walutowej z 1948 r. były następujące: każdy z mieszkańców amerykańskiej, brytyjskiej i francuskiej strefy okupacyjnej dostał od 21 czerwca 1948 r. 60 marek niemieckich (Deutsche Mark), która to waluta zastąpiła dotychczasową – markę Rzeszy (Reichsmark). 40 DM otrzymywane

stwierdzenie, że marka obowiązuje od 21 czerwca 1948 roku. Jej pozycja na arenie międzynarodowej nie miała znaczenia; walutami dominującymi były tutaj dolar USA i funt szterling. Po pięćdziesięciu latach swojego funkcjonowania, w okresie, gdy marka zastępowana była przez wspólną europejską walutę i odchodziła do historii, jej pozycja i znaczenie – także w wymiarze symbolicznym – były zgoła odmienne. Dla obywateli RFN stanowiła nieodłączną część i symbol „cudu gospodarczego” i bardzo wysokiego poziomu zamożności. Należy tutaj zauważyć, iż już następnego dnia po tym, jak marka zaczęła funkcjonować, „wystawy sklepów zapełniły się towarami, jakie nie były widziane od wielu lat. Psychologiczny efekt tego doświadczenia odegrał decydującą rolę w stworzeniu mitu »cudu gospodarczego«”²⁸⁴. Reforma walutowa w RFN po II wojnie światowej jest powszechnie uważana za kluczową dla „gospodarczego cudu” w tym kraju, a bank centralny RFN – za „jedną z najbardziej udanych instytucji walutowych na świecie”²⁸⁵. Pod wieloma względami marka osiągnęła pozycję drugiej co do znaczenia waluty międzynarodowej na świecie. Dla obywateli bardzo wielu innych krajów zachodnioniemieckie banknoty były obiektem nabożnego szacunku i przedmiotem pożądania.

Najistotniejszą przyczyną takiego stanu rzeczy była antyinflacyjna polityka Bundesbanku i stabilność marki zachodnioniemieckiej. Taka polityka pieniężna prowadzona przez zachodnioniemiecki bank centralny poza bezpośrednim, kluczowym wpływem na markę zachodnioniemiecką była także „kotwicą gospodarki rynkowej w RFN”²⁸⁶. Jako przyczynę „niemal patologicznego [ang. near-pathological] strachu przed inflacją w Niemczech”²⁸⁷ (dokładnie takiego samego sformułowania używa W.M. Scammell²⁸⁸), jaki panuje w niemieckim społeczeństwie, co zapewnia władzom poparcie dla prowadzonej przez nie antyinflacyjnej polityki, wskazuje się bardzo bolesne doświadczenia historyczne tego kraju. Chodzi tutaj o hiperinflację w Niemczech w okresie

było natychmiast, pozostałe zaś 20 DM – po miesiącu. Marki Rzeszy były wymieniane na nową walutę w stosunku 10:1. Po tygodniu pozostałe oszczędności należało umieścić na koncie, z czego skreślano 70%. Płace i renty były rozliczane w stosunku 1:1. E. Cziomer: *Zarys historii...*, s. 35.

²⁸⁴ Ch. Buchheim: *The establishment of the Bank deutscher Länder and the West German currency reform*. In: *Fifty years...*, s. 91–92.

²⁸⁵ Ibidem, s. 55.

²⁸⁶ W. Wilczyński: *Scalenie gospodarcze*. W: *Raport o jednoczeniu...*, s. 43.

²⁸⁷ S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel: The world monetary system*. London 1973, s. 21.

²⁸⁸ W.M. Scammell: *International monetary policy*. London 1962, s. 362.

po I wojnie światowej, która została opanowana dopiero w 1923 roku. Niemiecka inflacja i hiperinflacja „jest jedną z najgłośniejszych i najbardziej studiowanych monetarnych katastrof w historii ludzkości”²⁸⁹. Przed rokiem 1914 kurs marki niemieckiej do dolara wynosił 1 do 4,2. Później systematycznie spadał, a spadek ten przybrał charakter gigantycznej hiperinflacji w latach 1922 i 1923. W 1922 roku kurs marki do dolara spadł z 162 do 7 000 marek za dolara, w lipcu 1923 roku 1 dolar wart był już 160 000 marek, 1 października kurs wynosił 1: 242 000 000, 20 listopada – 1: 4 200 000 000. W końcu roku 1923 miała miejsce reforma walutowa, powstał niezależny bank centralny, a kurs został opanowany²⁹⁰. Skutki tych bolesnych doświadczeń z okresu hiperinflacji nie ograniczają się do płaszczyzny gospodarczej. „Niemcy, jak wiemy, odziedziczyli po historii świętą trwogę przed inflacją: uważają ją za źródło wszystkich przedwojennych nieszczęść, a także obarczają częściową odpowiedzialnością za pojawienie się nazizmu”²⁹¹; „Republika Weimarska upadła, gdy wzrosła inflacja”²⁹². Podobnie S.E. Rolfe i J. Burtle: „[...] polityczna tragedia, która przytrafiła się Niemcom wraz z powstaniem systemu nazistowskiego i wszystkim, co później nastąpiło, miała swoje początki w gospodarczych wydarzeniach lat dwudziestych XX w.”²⁹³ W efekcie, niemieckie obawy przed inflacją były bardzo często kluczowym czynnikiem wyjaśniającym ich działania walutowe i finansowe²⁹⁴.

Należy podkreślić, że cel zwalczania inflacji w RFN udało się w okresie funkcjonowania marki osiągnąć. Chociaż w rzeczywistości jej siła nabywcza stale spadała, to inne waluty w porównaniu z walutą RFN traciły pod tym względem znacznie bardziej. Obrazuje to tabela 4.7., zawierająca średnie stopy inflacji z lat 1950–1996 w 7 wysoko rozwiniętych państwach.

Dane zawarte w tabeli 4.7. wskazują, że średni wzrost cen w RFN w okresie 1949–1996, wśród 7 najwyżej rozwiniętych państw na świecie był najniższy – wynosił 2,8% rocznie. Interesujące są, będące konsekwencją stóp inflacji w poszczególnych państwach w okresie powo-

²⁸⁹ H. James: *The Reichsbank 1876–1945*. In: *Fifty years...*, s. 17.

²⁹⁰ S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel...*, s. 23. E.J. Passat i W.O. Henderson podają, że w styczniu 1922 za dolara trzeba było zapłacić 191,8 marki, w styczniu 1923 r. – 17 972 marek, w listopadzie 1923 – 4,2 mld marek. E.J. Passant, W.O. Henderson: *A short history of Germany 1815–1945*. Cambridge 1962, s. 159.

²⁹¹ M. Albert: *Kapitalizm kontra kapitalizm*. Kraków 1994, s. 237.

²⁹² W. Goldstein: *Europe after Maastricht*. „Foreign Affairs” 1992/1993 (Winter), No 5, Vol. 73, s. 121.

²⁹³ S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel...*, s. 21.

²⁹⁴ Ibidem, s. 21.

jennym, kalkulacje obrazujące to, w jakim stopniu dana waluta zachowała swą wartość w porównaniu z okresem wyjściowym. Jeśli więc za wartość waluty w 1949 roku przyjąć 100, to walutą, która do 1996 roku utraciła najmniej ze swojej wartości, była oczywiście marka zachodnioniemiecka – w tym roku jej wartość w porównaniu z rokiem 1949 wynosiła 27,3.

Tabela 4.7

Średnie wartości stóp inflacji, mierzone indeksem cen konsumpcyjnych, w okresie 1950–1996 w wybranych państwach

Okres	Niemcy	Szwajcaria	USA	Japonia	Francja	Wielka Brytania	Włochy
1949–1996	2,8	3,1	4,1	4,4	5,9	6,6	7,0
1949–1959	1,1	1,1	2,1	2,9	6,2	4,3	2,7
1960–1972	2,9	3,7	2,8	5,6	4,4	4,5	3,8
1973–1979	4,9	4,7	8,2	10,1	10,2	14,7	15,5
1980–1996	2,8	3,2	4,7	2,0	5,2	6,1	8,6
Wartość waluty na koniec 1996 r. (1949=100)	27,3	23,8	15,2	13,3	6,7	5,3	4,2

Źródło: M.J.M. Neumann: *Monetary stability: Threat and proven response*. In: *Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. Deutsche Bundesbank. Oxford 1999, s. 271.

Jeśli chodzi o inne wskaźniki obrazujące rolę, pozycję i międzynarodowe znaczenie marki zachodnioniemieckiej, to można wskazać kilka najistotniejszych²⁹⁵:

a) w okresie 1950–1996, w relacji do dwóch innych kluczowych walut na świecie dolara USA i jena japońskiego, kurs wymiany marki znacznie umocnił się w stosunku do dolara (aprecjacja marki w stosunku do dolara wyniosła 180%, co odpowiadało 65% deprecjacji dolara w stosunku do marki) oraz stosunkowo nieznacznie obniżył się w relacji do jena (deprecjacja marki w stosunku do jena wyniosła 20%, co było równoważne z 30% aprecjacją jena w stosunku do marki);

b) w 1995 roku Niemcy były drugim, po Japonii, państwem – kredytodawcą netto na świecie; RFN stała się krajem – pożyczkodawcą netto od końca lat pięćdziesiątych XX wieku. Od tego czasu pozycja RFN jako kredytodawcy stale rosła i w 1990 roku osiągnęła największą wartość ponad 520 miliardów marek; od tego czasu, ze względu na proces zjednoczenia i kilka lat deficytu na rachunku obrotów bie-

²⁹⁵ J.A. Frenkel, M. Goldstein: *The international role of the Deutsche Mark*. In: *Fifty years...*, s. 693–723.

zących, wartość netto udzielonych przez RFN kredytów spadła do poziomu ok. 245 miliardów marek;

c) marka zachodnioniemiecka zajmowała drugą pozycję jako waluta będąca składnikiem oficjalnych rezerw walutowych²⁹⁶; pod tym względem udział poszczególnych walut wyglądał w 1995 roku następująco: dolar USA – 51,4%, marka – 12,5%, jen – 6,5%, funt szterling – 3,1%, frank francuski – 1,7%, ECU – 6,0%, SDR – 2,2%; tak więc, biorąc pod uwagę wspomniane zastrzeżenia, dokładne wartości, jeśli chodzi o udział poszczególnych walut, mogą według różnych danych różnić się od siebie, to jednak według wszystkich źródeł walutą o największym udziale jako składnik rezerw jest dolar USA, marka zajmuje pozycję drugą, a jen – trzecią;

d) marka zajmowała również drugą pozycję, jeśli chodzi o to, w jakiej walucie denominowane były aktywa międzynarodowe; w 1995 roku jej udział wynosił ok. 15,5%, dolara USA – ok. 37,9% jena zaś – ok. 12,4%; wskaźnik ten m.in. oddaje zaufanie, jakim obdarzają uczestnicy rynków papierów wartościowych daną walutę i aktywa w niej denominowane;

e) marka zajmowała również drugie miejsce pod względem jej udziału w transakcjach na międzynarodowych rynkach walutowych; w 1995 roku udział poszczególnych walut w tego rodzaju obrocie wyglądał następująco: dolar USA – 83%, marka – 37%, jen – 24%, funt szterling – 10%, frank francuski – 8%, frank szwajcarski – 7%, inne waluty – 31%²⁹⁷;

f) marka zajmowała także drugą pozycję, za dolarem USA, jako jednostka rozrachunkowa i środek płatniczy w handlu międzynarodowym; w 1992 roku udział najważniejszych walut pod tym względem wyglądał następująco: dolar USA – 47,6%, marka – 15,3%, frank francuski – 6,3%, funt szterling – 5,7%, jen – 4,8%, lir włoski – 3,4%, gulden holenderski – 2,8%;

g) należy także zwrócić uwagę na pozycję i rolę niemieckiego banku centralnego – Bundesbanku, który ze względu na sukcesy w pro-

²⁹⁶ Należy w tym miejscu zauważyć, że – jak zastrzegają J.A. Frenkel i M. Goldstein – dane dotyczące udziału poszczególnych walut jako składnika oficjalnych rezerw walutowych obciążone są stosunkowo dużym marginesem błędu. Jest tak dlatego, że nie wszystkie kraje (posiadacze rezerw) składają regularne raporty zawierające dane dotyczące składu ich rezerw walutowych; wraz z rozwojem wszelkiego rodzaju instrumentów finansowych, banki centralne mogą dokonywać szybkich zmian w tym zakresie; wreszcie dane dotyczące udziału poszczególnych walut jako składnika rezerw walutowych są wrażliwe na zmiany kursów walut.

²⁹⁷ Ze względu na to, że w danej transakcji jej przedmiotem muszą być dwie waluty, stąd podane udziały procentowe sumują się do 200%.

wadzonej przez siebie polityce, mającej na celu troskę o wartość waluty i jak najniższą inflację, uważany był za jeden z najważniejszych i najbardziej wpływowych banków centralnych na świecie; w związku z prowadzoną przez siebie polityką, niską inflacją w RFN, stabilnością marki i jej pozycją i znaczeniem działania Bundesbanku w zakresie prowadzonej polityki monetarnej miały bardzo duży wpływ na zachowania i działania innych banków centralnych czy wszelkich innych instytucji i podmiotów w jakikolwiek sposób związanych z lub zainteresowanych kwestiami walutowymi; pozycja Bundesbanku pod względem prawnoinstytucjonalnym jest także uważana za wzorcową dla zachowania niezależności banku centralnego, która została skopiowana w odniesieniu do Europejskiego Banku Centralnego i UGiW²⁹⁸.

Poza tymi wskaźnikami, zarysowującymi rolę marki w skali globalnej, w kontekście unii walutowej powołanej przez kraje UE należy wspomnieć, że szczególne znaczenie miała pozycja marki zachodnioniemieckiej i rola Bundesbanku w Europejskim Systemie Walutowym jako formie współpracy walutowej bezpośrednio poprzedzającej powołanie UGiW. Jak pisze B. Eichengreen, już w czasie negocjowania porozumienia o utworzeniu ESW w końcu lat siedemdziesiątych XX wieku, Francuzi narzekali, że „wąż” (forma współpracy państw europejskich w płaszczyźnie walutowej w latach siedemdziesiątych, patrz rozdział 3) był systemem, w którym Niemcy odgrywały rolę wiodącą i który przyznawał innym krajom nieodpowiedni wkład w politykę²⁹⁹. Jednak ESW był systemem, w którym zdecydowanie dominującą walutą była marka zachodnioniemiecka. RFN „prowadziła unilateralną politykę zorientowaną na narodowy cel utrzymania stabilności cen. Taka polityka, wraz z ogólną siłą niemieckiej gospodarki, uczyniła markę kluczową walutą zarówno »węża«, jak i ESW. W praktyce oznaczało to, że systemy te były asymetryczne, jeśli chodzi o konieczność dostosowania się krajów w nich uczestniczących – Niemcy ustalały standardy i dlatego musiały dostosowywać się w mniejszym stopniu niż ich partnerzy. [...] Marka w obydwóch europejskich systemach kursowych odgrywała rolę podobną do tej, jaką odgrywał do-

²⁹⁸ K. Stern pisał w tym kontekście o Bundesbanku: „[...] jego niezależność od organów politycznych jako fundamentalny warunek wstępny walutowej stabilności jest jednym z najbardziej znaczących osiągnięć okresu powojennego, który ma być inkorporowany do procesu europejskiej unii gospodarczej i walutowej”. K. Stern: *The note-issuing bank...*, s. 103.

²⁹⁹ B. Eichengreen: *Globalizing capital. A history of the international monetary system*. Princeton 1996, s. 161.

lar USA w systemie z Bretton Woods czy funt szterling w systemie waluty złotej”³⁰⁰. Na konsekwencje, jakie wynikały z dominującej pozycji marki RFN w ESW, wskazuje np. L. Oręziak. Partnerzy RFN musieli codziennie troszczyć się o obronę kursu swojej waluty, a ich banki centralne w sytuacji, gdy kurs ich walut spadał, podejmowały interwencje zazwyczaj, zanim ich waluta osiągnęła dolną granicę dopuszczalnego przedziału wahań dotyczących kursu centralnego. W takiej sytuacji bank centralny państwa, którego waluta ulegała aprecjacji, nie był zobowiązany interweniować. W efekcie, bank centralny RFN praktycznie interwencji intramarginalnych nie podejmował. Istota ciężaru zapewnienia stabilności kursów spadła więc na kraje o walucie słabej, które były jednocześnie krajami największej inflacji. Oznaczało to dla nich konieczność zmniejszenia rezerw dewizowych lub zadłużania się za granicą, w tym wobec innych krajów ESW. Autorka ta przytacza opinię szefa Bundesbanku K.O. Pohla, iż dominująca pozycja marki w EWS była efektem niezamierzonym, dlatego że jest walutą stabilną, w pełni wymienialną i używaną bez żadnych ograniczeń w skali światowej. Bank centralny RFN zaś nie popierał aktywnie roli marki jako kluczowej waluty w systemie ani nigdy o nią nie zabiegał. Wpływ na uzyskanie przez markę dominującej pozycji w ESW i to, że inne kraje miały „związane ręce” w polityce monetarnej, miał fakt, że inne państwa uczestniczące w tym systemie uznawały stabilny kurs swoich walut wobec marki za jeden z priorytetów swojej polityki gospodarczej i akceptowały wiążące się z tym ograniczenia w zakresie celów polityki gospodarczej w dziedzinie cen, wzrostu gospodarczego czy zatrudnienia³⁰¹. Jednak to ograniczenie swobody w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej powodowało, że inne państwa należące do ESW wywierały na RFN nacisk, aby kraj ten prowadził mniej restrykcyjną politykę pieniężną³⁰². Na to, że marka RFN służyła jako „kotwica” (ang. anchor) w ESW³⁰³, że RFN dyktowała makroekonomiczne standardy, do których musiały dostosować się inne kraje systemu, że o poziomie stóp procentowych w całym ESW decydował w rzeczywistości Bundesbank, który zmieniał je w sposób, odpowiadający przede wszystkim gospodarce zachodnoniemieckiej, i że pozostałe państwa, których waluty uczestniczyły

³⁰⁰ K.R. Mc Namara: *The currency of ideas. Monetary politics in the European Union*. New York 1998, s. 28.

³⁰¹ L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach Europejskiej Wspólnoty gospodarczej*. Warszawa 1991, s. 82–97.

³⁰² Ibidem, s. 102.

³⁰³ M. Kaelberer: *Money and power...*, s. 62.

w tym systemie, w istocie pozbawione były niezależności w prowadzonej przez nie polityce monetarnej i kursowej, wskazują także inni autorzy³⁰⁴.

Jedną z prób zmiany takiego stanu rzeczy były działania podjęte przez Francję, która „zaczęła rozglądać się za sposobami na uczestnictwo w liderowaniu w ESW. Opcją dalekosiężną było ustanowienie Europejskiej Unii Walutowej wraz ze wspólnym bankiem centralnym. Próbą bardziej pragmatyczną mogło być związanie Bundesbanku w ramach francusko-niemieckiego organu koordynacyjnego”³⁰⁵. Takie było tło francuskiej propozycji powołania Rady Ekonomicznej i Walutowej w 1987 roku, która miała składać się z ministrów finansów i gubernatorów banków centralnych. W jej gestii leżało podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach, co do których odpowiedzialność ponosili ministrowie finansów i gubernatorzy banków centralnych obydwóch państw. W szczególności koordynacji miała zostać poddana polityka monetarna. Jednak wobec sprzeciwu Bundesbanku próba ta nie powiodła się, a jedynym efektem było powstanie Rady Ekonomicznej i Finansowej, która stanowiła tylko organ konsultatywny, a nie decyzyjny, o niewielkim znaczeniu³⁰⁶.

L. Oręziak wskazuje jednak na opinię N. Thygesena i D. Grosa, którzy zauważają, że dążenia niektórych państw, których waluty uczestniczyły w ESW, do tego, aby system ten był jak najbardziej symetryczny, są sprzeczne z założeniem, że w systemie kursów stałych „tylko jeden kraj może przez dłuższy czas określać samodzielnie własne cele monetarne, a polityka pieniężna tego kraju stanowi »kotwicę« dla stabilizowania cen także w innych krajach systemu. To podstawowe założenie implikuje, że system kursów typu ESW musi mieć charakter asymetryczny, jeśli kursy walutowe mają rzeczywiście pozostać stałe. Alternatywnym rozwiązaniem do tego asymetrycznego systemu, który jest determinowany przez politykę pieniężną RFN, byłoby wypracowanie wspólnej polityki pieniężnej przez kraje członkowskie. Wyma-

³⁰⁴ Np. S. George: *Politics and policy in the European Union*. Oxford 1996, s. 110–111; I. Barnes, P.M. Barnes: *The enlarged European Union*. New York 1995, s. 139; W. Sandholtz: *Choosing Union: Monetary politics and Maastricht*. In: *The European Union...*, s. 261; J.J. Anderson, J.B. Goldman: *Mars or Minerwa?*..., s. 23–24; G.F. Treverton: *The new Europe*. „Foreign Affairs, America and the World” 1991/1992, Vol. 71, No 1, s. 96–97; L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 206–207.

³⁰⁵ M.J.M. Neumann: *Monetary stability: Threat and proven response*. In: *Fifty years...*, s. 292–294.

³⁰⁶ Ibidem.

gałoby to jednak przejścia na inny poziom integracji politycznej i gospodarczej w EWG³⁰⁷.

Biorąc więc pod uwagę przedstawione dane charakteryzujące pozycję i rolę marki zachodnoniemieckiej, która w skali światowej zajmowała miejsce drugiej najważniejszej waluty po dolarze USA, a w wymiarze europejskim była walutą zdecydowanie dominującą, a także to, że – jak pisał szef Bundesbanku H. Tietmeyer – „obecnie nazwa marka niemiecka jest nierozzerwalnie związana z odbudową i prosperity, jak również z wysokim stopniem stabilności społecznej, jakim cieszy się nasz kraj”³⁰⁸, można postawić pytanie: Dlaczego Niemcy zdecydowali się na rezygnację ze swojej waluty i przyjęcie wspólnej waluty europejskiej? Dlaczego zrezygnowali z tego „potężnego symbolu narodowej tożsamości”³⁰⁹, „narodowego klejnotu”³¹⁰, z „kochanej marki niemieckiej”³¹¹? I wydaje się, że rozpatrując znaczenie i pozycję marki, niezwykle trudno byłoby uzasadnić taki krok względami w przeważającym stopniu ekonomicznymi. Czynnikiem, który lepiej chyba tłumaczy wyrzeczenie się RFN swojej waluty, były względy polityczne, czyli „zapłata” Niemiec za zgodę – przede wszystkim Francji – na zjednoczenie oraz chęć potwierdzenia, że dla integracji europejskiej Niemcy są gotowi nawet na rezygnację ze swojej waluty. Tym samym chodziło o uspokojenie swoich sąsiadów i partnerów, że dla zjednoczonej, potężnej RFN idea integracji nadal pozostaje priorytetowym celem w polityce zagranicznej. I pozostaje takim celem nie tylko w deklaracjach, ale i w czynach i działaniach. Dzięki zapisom traktatu z Maastricht oznaczającemu najdalej idące jak dotychczas pogłębienie integracji, w tym dzięki UGiW (a także wzmocnieniu współpracy w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które to postanowienia należy widzieć łącznie), państwa członkowskie WE (UE) uzyskiwały znacznie silniejsze zaangażowanie RFN w proces integracji. Poza tym wprowadzenie wspólnej waluty europejskiej i tym samym „pozbycie się” marki wiązało się, paradoksalnie, z nadziejami uzyskania przez wszystkie państwa uczestniczące w unii walutowej równej

³⁰⁷ N. Thygesen, D. Gros: *The EMS as a framework for European political co-operation. Retrospective and perspective*. Copenhagen 1987. Cyt. za: L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach...*, s. 103.

³⁰⁸ *Fifty years...*, s. xxiii.

³⁰⁹ Ch.A. Kupchan: *Reviving the West*. „Foreign Affairs” 1996 (May/June), Vol. 75, No 3, s. 95.

³¹⁰ W. Goldstein: *Europe after...*, s. 121.

³¹¹ E. Pond: *Germany in the new Europe*. „Foreign Affairs” 1992 (Spring), Vol. 71, No 2, s. 118.

– czyli w porównaniu do stanu przed powołaniem UGiW bardziej znaczącej – pozycji w zakresie wpływu na politykę monetarną w ramach Wspólnoty i bardziej skwapliwego uwzględniania ich interesów. R. Dornbusch wskazuje jako na powód dążenia Francji do UGiW także na to, że żaden francuski minister finansów kładąc się do łóżka, nie wiedział, w jakiej sytuacji będzie frank francuski następnego rana. UGiW ma pozwolić im spać spokojnie³¹². Na problem ten zwracają uwagę także np. J.J. Anderson i J.B. Goldman³¹³, z kolei np. B. Connolly pisze, że „dla francuskich elit pieniądź nie jest smarem dla gospodarki, ale najważniejszą dźwignią władzy. Zawładnięcie Bundesbankiem jest dla nich wielką nagrodą w europejskiej wojnie o pieniądź. Aby to osiągnąć, byli gotowi wabić Niemcy unią polityczną, podczas gdy nigdy nie mieli zamiaru jej wspierać”³¹⁴.

Wraz z powstaniem unii walutowej, wpływy i znaczenie niemieckiego banku centralnego stały się znacznie mniejsze i przestał być on podmiotem o dominującym wpływie na europejską politykę pieniężną. Jako członek Europejskiego Systemu Banków Centralnych stał się on tylko jednym z uczestników procesu decyzyjnego. Taka perspektywa powodowała, że „Bundesbank był jednym z głównych ośrodków eurosceptycyzmu. Ponadto, bank i większość Niemców nalegali, aby przekazanie kontroli nad polityką monetarną do ESBC nie powodowało żadnych poważnych strat dla Niemiec. W końcu próbował zapewnić sobie, że ESBC powinien być dla większej wspólnoty tym, czym Bundesbank dla Niemiec”³¹⁵. Ze strony RFN, główna zasługa w przeformowaniu projektu UGiW przypisywana jest kanclerzowi H. Kohlowi, który „użył całego swego autorytetu, wbrew stanowisku Bundesbanku, żeby narzucić wszczęcie szybkich rokowań, ukazując w ten sposób zakorzenienie Niemiec w Europie – gotowych nawet poświęcić swą walutę – w tej samej chwili, gdy toczył się proces zjednoczeniowy”³¹⁶. W efekcie, „Bundesbank zdawał sobie sprawę, że unia walutowa jest prawdopodobnie nieunikniona z przyczyn politycznych”³¹⁷. Tak samo

³¹² R. Dornbusch: *Euro fantasies*. „Foreign Affairs” 1996 (September/October), Vol. 75, No 5, s. 114.

³¹³ J.J. Anderson, J.B. Goldman: *Mars or Minerwa?*..., s. 23–24.

³¹⁴ B. Connolly: *The rotten heart*..., s. 4.

³¹⁵ Ch.A.E. Goodhart: *The political economy of monetary union*. In: *Understanding interdependence. The macroeconomics of the open economy*. Ed. P.B. Kenen. Princeton 1995, s. 482–483.

³¹⁶ F. Fries: *Spór o Europę*. Przeł. J. Balasińska, M. Balasińska, E. Sadowska. Warszawa 1998, s. 347.

³¹⁷ P. Bernholz: *The Bundesbank and the process of European monetary integration*. In: *Fifty years...*, s. 775–776.

pisze C.R. Henning: „Frankfurt zdawał sobie jednak sprawę z tego, że UGiW jest przede wszystkim decyzją polityczną rządu. Oficjele Bundesbanku ostrzegali i wysuwali argumenty dotyczące uzgodnień, terminów i warunków, jednak nie krytykowali publicznie rządu angażującego się w realizację unii walutowej”³¹⁸. Identyczną opinię wyraża także np. L. Tsoukalis: „[...] w końcu przeważała zauważana potrzeba ponownego potwierdzenia zaangażowania kraju w integrację europejską w świetle zjednoczenia Niemiec. [...] A zatem decyzja RFN (a właściwie kanclerza Kohla) o realizacji UGiW miała charakter wysoce polityczny”³¹⁹, R. Dornbusch³²⁰ czy S. Brittan, który pisze, że byłoby absurdem sądzić, iż H. Kohl godzinami analizował korzyści i koszty wynikające z ustanowienia unii walutowej i że motywacją kanclerza RFN było ściślejsze związanie Niemiec z sąsiadami, a zwłaszcza z Francją³²¹.

W kontekście akceptacji Niemiec dla UGiW można zauważyć, że koncepcje prowadzenia polityki przez ten kraj, polegające na ustępstwach w płaszczyźnie gospodarczej po to, aby osiągnąć cele polityczne, mają swoją dłuższą tradycję. W dyskusjach dotyczących stosunku do procesu integracji „czynniki ekonomiczne znajdowały się w cieniu argumentacji politycznej”³²². Już w początkach procesu integracji zachodnioeuropejskiej wykształciły się bowiem dwie koncepcje polityki integracyjnej RFN. Pierwszą z nich reprezentował K. Adenauer; określana była koncepcją prymatu polityki zagranicznej w nastawieniu do integracji, gdyż „wykazywała skłonność do podporządkowania interesów ekonomicznych racjom politycznym”³²³. Opierała się ona na założeniu, że przewaga RFN pod względem gospodarczym jest tak duża, że nawet znaczne ustępstwa ekonomiczne nie osłabiają jej. W ten sposób, niejako kosztem interesów gospodarczych, takie nastawienie miało pozwolić wzmocnić pozycję i znaczenie polityczne RFN. Stąd też RFN była krajem, który zdecydowanie wspierał wszystkie inicjatywy mające na celu pogłębienie procesu integracji w Europie Zachodniej. Natomiast druga koncepcja, reprezentowana przez L. Erharda, opierała się na założeniu, zgodnie z którym państwa Europy Zachodniej były tak mocno zainteresowane realizacją integracji, że nie istniała

³¹⁸ C.R. Henning: *Currencies and politics in the United States, Germany and Japan*. Washington 1994, s. 230.

³¹⁹ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 222.

³²⁰ R. Dornbusch: *Euro fantasies...*, s. 116.

³²¹ S. Brittan: *EMU in perspective...*, s. 102.

³²² W. Małachowski: *Republika Federalna...*, s. 11.

³²³ Ibidem.

potrzeba godzenia się na ustępstwa gospodarcze ze strony RFN, aby pobudzać ten proces³²⁴.

Jakie w związku z tym korzyści odniosła RFN z unii walutowej? „Argumenty są przede wszystkim polityczne i sugerują świadome oraz preferowane przesunięcie politycznej i ekonomicznej władzy do federalnego centrum w celu zabezpieczenia się przed powrotem politycznych i ekonomicznych katastrof ostatnich dwóch wieków. Przejście do jednej waluty i jednolitego systemu walutowego ma wzmocnić europejski jednolity rynek, a przekazanie politycznej oraz fiskalnej władzy do centrum powinno być ważną manifestacją takiego przesunięcia. Argumentuje się także, że Niemcy korzystają więcej niż inne kraje członkowskie WE zarówno z jednolitego rynku, jak i z rozszerzenia WE na kraje Europy Wschodniej”³²⁵. Należy także wspomnieć, że RFN miała bardzo znaczący wpływ na warunki, na jakich UGiW została ustanowiona i na jakich ma funkcjonować. Jako na decyzje dotyczące UGiW, które zostały powzięte zgodnie z dążeniami RFN, wskazuje się na następujące sprawy: wprowadzenie warunków udziału w trzecim etapie UGiW, silną niezależność EBC, przyjęcie Paktu Stabilizacji i Wzrostu, umiejscowienie siedziby EBC we Frankfurcie, nazwę wspólnej waluty (nie została utrzymana nazwa „ecu”). Jednak problemy, które są uważane za ustępstwa RFN, to raczej niewielkie i „rozczarowujące” postanowienia w płaszczyźnie integracji politycznej, automatyczne przejście do trzeciego etapu UGiW, posiadanie przez Radę UE wpływu na politykę kursową oraz rezygnacja przed upływem pełnej kadencji z funkcji prezesa EBC faworyta RFN – W. Duisenberga i objęcie tego stanowiska przez kandydata promowanego przez Francję (J.C. Trichet)³²⁶.

³²⁴ Z. Nowak: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej...*, s. 247–248.

³²⁵ Ch.A.E. Goodhart: *The political economy of monetary...*, s. 483.

³²⁶ M. Kaelberer: *Money and power...*, s. 190–200.

Rozdział 5.

Polityczne implikacje unii walutowej dla Unii Europejskiej (państw członkowskich UGiW) jako całości

5.1. Unia Gospodarcza i Walutowa a integracja polityczna

Jednym z najistotniejszych zagadnień związanych z wprowadzeniem unii walutowej w Europie jest problem, czy krok ten pociągnie za sobą unifikację, czy też przynajmniej pogłębienie, integracji politycznej państw Unii Europejskiej. Jak zostało przedstawione w rozdziale 2, jeśli rozumieć pojęcie integracji jako proces, to teoretycznie jego etapem końcowym jest właśnie unifikacja polityczna. W niniejszym rozdziale podjęta zostanie właśnie kwestia „unia walutowa a unia polityczna”. Przy czym najpierw, w pierwszym jego podrozdziale, przedstawione zostaną funkcjonujące w literaturze przedmiotu sposoby rozumienia tego pojęcia. Pamiętając o niemożliwym w praktyce oddzieleniu ekonomicznych i politycznych aspektów integracji zachodnioeuropejskiej, należy jednak od razu zaznaczyć, że w porównaniu z tematyką integracji ekonomicznej – zarówno jeśli chodzi o teorię integracji gospodarczej, jak i realnie postępujące procesy integracyjne we współczesnym świecie (w tym oczywiście przede wszystkim w Europie) – rozwój badań dotyczących integracji politycznej pozostaje, niestety, wyraźnie w tyle. O ile konkretne przedsięwzięcia z zakresu ściśle politycznego wymiaru integracji zachodnioeuropejskiej (np. Europejska Wspólnota Obronna, Europejska Wspólnota Polityczna, kolejne próby zacieśnienia współpracy politycznej w latach sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych

XX wieku, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) doczekały się prób ich przedstawienia i analizy, o tyle przedstawiona konstatacja dotyczy przede wszystkim zagadnień, które można byłoby określić mianem „teorii integracji politycznej”. Przykładowo, W. Wessels pisze, że chociaż gospodarcze cele oraz związane z nimi środki były i są raczej jasno i wyraźnie zdefiniowane oraz stanowią integralną część dorobku akademickiego, to jednak cele, środki czy metody dotyczące zagadnienia integracji politycznej pozostają „niewyraźne, niejasne i nieuchwytny”¹. Brak publikacji zajmujących się właśnie teoretycznymi aspektami zagadnienia integracji politycznej pozostaje szczególnie widoczny w Polsce.

5.1.1. Pojęcie integracji politycznej

Jak wskazuje L.N. Lindberg, przez integrację polityczną można rozumieć bądź proces, bądź też określone warunki. Próbując określić integrację polityczną jako proces, autor ten definiuje interesujące nas pojęcie w następujący sposób: „1) proces, w którym narody zrzekają się dążeń i zdolności do prowadzenia polityki zagranicznej i kluczowych dziedzin polityki wewnętrznej niezależnie od siebie, starając się zamiast tego podejmować wspólne decyzje lub przekazywać [podkr. – L.N. Lindberg] proces podejmowania decyzji nowym organom centralnym; 2) proces, w którym polityczni aktorzy kilku oddzielnych jednostek są przekonani co do przeniesienia swoich oczekiwań i politycznej aktywności do nowego centrum”². Ponadto, zdaniem L.N. Lindberga „istotą wspólnoty politycznej jest istnienie prawnie usankcjonowanego systemu rozwiązywania konfliktów”³. Natomiast określając warunki, jakich wymaga proces integracji politycznej, cytowany autor wskazuje: 1) „instytucje centralne i polityki centralne muszą się rozwijać; 2) zadania przekazane tym instytucjom muszą być wystarczająco istotne i wystarczająco specyficzne, tak aby zaktywizować socjoekonomiczne siły, czego nie są w stanie uczynić konwencjonalne organizacje międzynarodowe; 3) zadania te muszą się

¹ W. Wessels: *EMU and political union*. In: *The European Union and the euro: Economic, institutional and international aspects. A selection of conference papers, Brussels 17–18 September 1998*. Luxembourg 2000, s. 195.

² L.N. Lindberg: *The political dynamics of European economic integration*. Stanford 1963, s. vii–8; Idem: *Political integration: Definitions and hypotheses*. In: *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*. Eds. B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb. Boulder–London 1994, s. 103–104.

³ Ibidem.

rozszerzać; 4) państwa członkowskie muszą postrzegać ich interesy jako zgodne z przedsięwzięciem integracyjnym”⁴.

Integrację polityczną rozumianą jako proces definiuje także E. Haas. Pojęcie to rozumie on jako „proces, w którym aktorzy polityczni kilku odrębnych jednostek narodowych są przekonywani do przesunięcia ich lojalności, oczekiwań i politycznej aktywności w kierunku nowego i większego centrum, którego instytucje posiadają lub domagają się zwierzchności nad wcześniej istniejącymi państwami narodowymi. Końcowym efektem procesu integracji politycznej jest nowa wspólnota polityczna, nałożona (ang. superimposed) na te, które istniały dotychczas”⁵.

Zdaniem takich autorów jak P.E. Jacob i H. Teune, integracja polityczna generalnie pociąga za sobą powstanie „poczucia wspólnoty (ang. realtionship of community) pomiędzy ludźmi w ramach jednej politycznej całości. Znaczy to, że jest ona utrzymywana razem przez wzajemne związki takiego czy innego rodzaju, które dają grupie poczucie tożsamości i samoświadomości. Integracja zatem jest oparta na silnej spoistości w ramach grupy społecznej; integracja polityczna jest obecna wtedy, kiedy jakiegoś rodzaju jednostka polityczno-rządowa jest spoista”⁶. Piszą oni także, że „istota relacji integracyjnych jest widziana w kolektywnym działaniu w celu osiągnięcia wspólnych interesów. [...] Podstawowym testem jest to, czy ludzie realizują znaczną liczbę zadań jako spójna grupa społeczna”⁷.

E. Haas definiuje także pojęcie „wspólnoty politycznej”. Rozumie on przez nie stan, „w którym poszczególne grupy i jednostki odczuwają większą lojalność wobec centralnych instytucji politycznych niż wobec innej władzy politycznej”⁸.

Z kolei dla takiego autora jak A. Etzioni, wspólnota polityczna to wspólnota, która jest zintegrowana w trzech wymiarach. Po pierwsze, dysponuje ona możliwością sprawowania efektywnej kontroli za pomocą środków przymusu, chociaż może „delegować” część tej kontroli jednostkom członkowskim. Po drugie, posiada centrum podejmujące decyzje, zdolne do „znaczącego oddziaływania w zakresie alokacji za-

⁴ Ibidem.

⁵ E. Haas: *The uniting of Europe. Political, social and economical forces 1950–1957*. London 1958, s. 16; Idem: *International integration: The European and the universal process*. In: *European integration*. Ed. M. Hodges. Harmondsworth 1972, s. 92.

⁶ P.E. Jacob, H. Teune: *The integrative process: Guidelines for analysis of the bases of political community*. In: *The integration of political communities*. Eds. P.E. Jacob, J.V. Toscano. Philadelphia–New York 1964, s. 4.

⁷ Ibidem, s. 5.

⁸ E. Haas: *The uniting of Europe...*, s. 5.

sobów w ramach wspólnoty”⁹. Po trzecie, jest „dominującym centrum identyfikacji politycznej znaczącej większości świadomych politycznie obywateli”¹⁰. A. Etzioni wyróżnia także kryteria „pomiaru” stopnia zaawansowania procesu integracji w danym momencie. Jego zdaniem są to:

- a) poziom integracji, szacowany na podstawie stopnia integracji w każdym z trzech wymienionych wymiarów;
- b) liczba sektorów, w których unifikacja ma miejsce;
- c) stopień unifikacji w każdym z sektorów, np. stopa handlu międzynarodowego i wewnątrz krajowego¹¹.

Wreszcie grupa autorów – K.W. Deutsch, S.A. Burrell, R.A. Kann, M. Lee Jr, M. Lichterman, R.L. Lindgren, F.L. Loewenheim, R.W. Van Wagenen – definiując integrację w znaczeniu politycznym, wprowadza dodatkowe pojęcia. Integrację w znaczeniu politycznym badacze ci określili jako „osiągnięcie, w ramach danego terytorium, »poczucia wspólnoty« (ang. sense of community) oraz wykształcenie się instytucji i praktyk wystarczająco silnych i wystarczająco powszechnych do tego, aby zapewnić, na długi czas, niezawodne prawdopodobieństwo »pokojoyej zmiany« (ang. peaceful change) pomiędzy ludnością tego terytorium”¹². Przez „poczucie wspólnoty” rozumiane jest tutaj „przekonanie ze strony jednostek danej grupy, że muszą one dojść do porozumienia przynajmniej co do jednej kwestii: że wspólne problemy społeczne muszą i mogą być rozwiązane w procesie »pokojoyej zmiany«”¹³. Z kolei owa „pokojoya zmiana” rozumiana jest jako „rozwiązywanie problemów społecznych za pomocą zinstytucjonalizowanych procedur, bez uciekania się do siły fizycznej na szeroką skalę”¹⁴.

Interesujące są również wyniki badań wymienionej grupy autorów dotyczących warunków, jakie wpływają pozytywnie i negatywnie na powodzenie procesu integracji politycznej. Analizując liczne przypadki procesu integracji politycznej w historii¹⁵, autorzy ci doszli do

⁹ A. Etzioni: *Political unification. A comparative study of leaders and forces*. New York 1965, s. 4.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, s. 60–61.

¹² K.W. Deutsch et al.: *Political community and the North Atlantic area*. Princeton 1957, s. 5.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Analizowane w cytowanej pracy przypadki to: zjednoczenie kolonii amerykańskich w Stany Zjednoczone w 1789 r., ich rozpad w wojnie domowej i ponowne zjednoczenie; stopniowy proces zjednoczenia pomiędzy Anglią i Szkocją i zjednoczenie w 1707 r.; rozpad unii pomiędzy Irlandią (włącznie z Ulsterem) i Zjednoczonym Królestwem w 1921 r.;

wniosku, że „częściowe przesunięcie zwyczajów politycznych wymagane przy przesunięciu politycznej lojalności ze starej, mniejszej jednostki politycznej, do nowej i większej wspólnoty politycznej miało miejsce tylko pod warunkiem, że także duża liczba innych politycznych i społecznych zwyczajów była w stanie zmiany”¹⁶. W związku z tym autorzy ci wymieniają uwarunkowania i okoliczności, od których – ich zdaniem – zależy powodzenie procesu integracji politycznej. Są to m.in.:

- 1) wzajemna zgodność zasadniczych wartości prezentowanych przez główne warstwy społeczne integrujących się jednostek politycznych (wartości ideologiczne, religia);
- 2) poczucie wspólnoty (wzajemna sympatia i lojalność, poczucie przynależności i odrębności, zdolność do przewidywania wzajemnych zachowań i zdolność do działania zgodnie z tymi przewidywaniami);
- 3) istnienie obszaru będącego „twardym rdzeniem” w procesie integracji, który dzięki swojej sile i skuteczności będzie wspierał proces integracji;
- 4) oczekiwania dotyczące silniejszych więzi ekonomicznych lub zysków;
- 5) wyraźny wzrost możliwości politycznych i kierowniczych przynajmniej pewnej części uczestniczących jednostek;
- 6) wyższy wzrost gospodarczy przynajmniej pewnej części uczestniczących jednostek;
- 7) nierozzerwane więzi komunikacji społecznej, zarówno pod względem geograficznym pomiędzy terytoriami, jak i socjologicznym pomiędzy różnymi warstwami społecznymi;
- 8) rozszerzająca się elita polityczna;
- 9) mobilność ludzi, przynajmniej pomiędzy politycznie istotnymi warstwami;
- 10) szeroki zakres i różnorodność wzajemnych transakcji;
- 11) niechęć do prowadzenia „bratobójczych” wojen;
- 12) istnienie zewnętrznego zagrożenia militarnego;
- 13) silne więzi ekonomiczne;
- 14) asymilacja etniczna i językowa¹⁷.

dążenia Niemiec do zjednoczenia od okresu średniowiecza oraz zjednoczenie w 1871 r.; kwestia zjednoczenia Włoch od końca XVIII w. do zjednoczenia w latach 1859–1860; trwanie i rozpad Imperium Habsburgów; unia Norwegii i Szwecji z 1814 r. i jej rozpad w 1905 r.; stopniowa integracja Szwajcarii zakończona w 1848 r.; unia Anglii i Walii po roku 1485 oraz uformowanie się samej Anglii w średniowieczu.

¹⁶ K.W. Deutsch et al.: *Political community...*, s. 5.

¹⁷ Ibidem, s. 46–59 oraz s. 123–159.

Jeśli natomiast chodzi o uwarunkowania, które – zdaniem omawianego zespołu autorów – sprzyjają procesowi dezintegracji, to należą do nich: nadmierne zaangażowanie militarne, istotny wzrost partycypacji politycznej tych grup ludności, regionów, warstw społecznych, które do tej pory były politycznie pasywne, wzrost różnicowania etnicznego lub językowego, stagnacja lub recesja ekonomiczna, relatywne zamknięcie elity politycznej (co może prowadzić do wzrostu frustracji wśród elit grup pozostających na uboczu), opóźnienie reform społecznych, ekonomicznych lub politycznych w porównaniu do tempa ich wprowadzania w regionach sąsiednich, istotne niepowodzenie (pogorszenie się sytuacji) silnego w przeszłości państwa, grupy czy regionu i utrata przez tego typu podmioty znaczącej pozycji¹⁸.

5.1.2. Unia walutowa a unia polityczna

Po niepowodzeniu takich projektów integracyjnych, jak Europejska Wspólnota Obronna i związana z nią Europejska Wspólnota Polityczna, mających na celu integrację w płaszczyźnie politycznej, i militarnej, obszarem, na którym skupiły się wysiłki zwolenników integracji Europy (wtedy jeszcze tylko jej zachodniej części), stała się gospodarka. Jak z perspektywy czasu wskazuje W. Wessels, w historii procesu integracji europejskiej widoczny jest powtarzający się schemat – gospodarze środki mają pozwolić na osiągnięcie politycznych celów. Stąd każdy projekt pogłębienia integracji w płaszczyźnie ekonomicznej – EWWiS, EWG, jednolity rynek, który powstał na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, UGiW – pociąga za sobą pewien stopień integracji politycznej¹⁹.

W pierwotnych wersjach traktatów ustanawiających EWWiS, EWG i EWEA stwierdzenia, z których można byłoby wnioskować, jakoby celem umawiających się stron było osiągnięcie integracji politycznej, są bardzo ogólne. W traktacie EWWiS w preambule czytamy: „[...] zdecydowani [...] położyć [...] pierwsze podwaliny pod szeroką i pogłębioną jedność narodów [...] i stworzyć podstawy instytucji zdolnych do nadania kierunku ich wspólnemu odtąd losowi”²⁰. Nato-

¹⁸ Ibidem, s. 59–65.

¹⁹ W. Wessels: *EMU and political...*, s. 195.

²⁰ *Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*. W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór Dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. T. 1. Warszawa 1974.

miast preambuła traktatu EWG zawiera sformułowanie: „[...] zdecydowani ustalić podstawy coraz ściślejszej, trwałej jedności narodów europejskich”²¹, w art. 2 zaś tego dokumentu stwierdzono, że „zadaniem Wspólnoty jest popieranie [...] ściślejszych stosunków między Państwami”²². Jednak liczne opinie już w początkowej fazie procesu zachodnioeuropejskiej integracji wskazywały, że zapoczątkowany w sferze gospodarczej proces integracji ma w istocie pozwolić na osiągnięcie integracji politycznej. Politykiem, który bardzo często i bardzo wyraźnie podkreślał polityczne cele integracji w ramach Wspólnot zachodnioeuropejskich, był W. Hallstein. Mówił on m.in.: „[...] my nie integrujemy gospodarki, my integrujemy politykę”²³; „[...] nasza Wspólnota posiada wprawdzie znaczenie gospodarcze, ale w swej istocie jest ona polityczna zarówno co do celu, jak i w swej strukturze, i funkcjach”²⁴. Bardzo podobną wymowę mają także inne opinie, zgodnie z którymi zasadnicze cele zapoczątkowanego w sferze gospodarczej procesu integracji sytuują się w płaszczyźnie politycznej. B. Balassa w kontekście integracji zachodnioeuropejskiej stwierdził, iż „nie ulega wątpliwości – zwłaszcza w przypadku Europy – że cele polityczne są o wielkiej doniosłości”²⁵. H. von Brentano w kontekście fiaska projektów EWO i EWP stwierdził: „[...] niestety, pomysł europejskiej unii obronnej nie został zrealizowany [...]. Mimo to doszło do utworzenia EWG [...]. Polityczne cele zostaną osiągnięte przez integrację gospodarczą. Nie zawsze można iść bezpośrednią drogą, często potrzeba okrężnych dróg, a układ rzymski jest taką okrężną drogą”²⁶. L.N. Lindberg o powołaniu EWG: „[...] fundamentalne motywy są polityczne”²⁷. R. Sannwald i J. Stohler: „[...] ważniejsze niż ekonomiczne są rozważania polityczne. Jeśli bowiem idzie o egzystencję Europy, integracja jest mniej ekonomicznym, a znacznie bardziej politycznym postulatem”²⁸;

²¹ *Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.

²² *Ibidem*.

²³ W. Hallstein: *United Europe. Challenge and opportunity*. Cambridge (Mass.) 1962, s. 66.

²⁴ „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27 Juni 1962. Cyt. za: S. Albinowski: *EWG a rynek światowy*. Warszawa 1965, s. 12.

²⁵ B. Balassa: *The theory of economic integration*. London 1962, s. 6.

²⁶ „Finanznachrichten”, 22 Juni 1962. Cyt. za: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann: *Unia Europejska*. Warszawa 1999, s. 342.

²⁷ L.N. Lindberg: *The political dynamics...*, s. 4.

²⁸ R. Sannwald, R. Stohler: *Theoretical assumptions and consequences of European integration*. Princeton 1959, s. 37–38. Cyt. za: Z.M. Doliwa-Klepacki:

podobnie S. Buerstedde: „Europejskie Wspólnoty nie mogą być rozważane statycznie. Należy je ujmować jako stopnie politycznego zjednoczenia Europy”²⁹.

Jak przedstawiono w rozdziale 2, jeśli rozumieć pojęcie integracji jako proces, to jako kolejne jego etapy można wymienić strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek, unię gospodarczą i walutową oraz pełną integrację gospodarczą, w przypadku której mamy do czynienia z jednym ośrodkiem decyzyjnym, a więc z unifikacją polityczną. Odnosząc tak teoretycznie rozumiany proces integracji, którego efektem jest m.in. unia walutowa, do procesu integracji zapoczątkowanego w 1951 roku utworzeniem przez RFN, Francję, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, etapem następującym po właśnie unii walutowej „powinna być” jakaś forma unii politycznej. Podobnie jak w przypadku traktatów ustanawiających EWWiS, EWG i Euratom, także i w przypadku Traktatu o Unii Europejskiej brak wyraźnych i jednoznacznie brzmiących sformułowań, które mówiłyby, że celem sygnatariuszy jest unia polityczna. W preambule tego dokumentu zawarto tylko dosyć ogólne stwierdzenia, jak: „[...] zdecydowani podnieść na nowy poziom proces integracji europejskiej”³⁰ czy: „[...] pragnąc wzmocnić solidaryzm między swymi narodami”³¹. W kontekście integracji politycznej warto

Europejska integracja gospodarcza. Białystok 1996, s. 27. W kontekście tego, czy integracja zachodnioeuropejska była motywowana względami ekonomicznymi, czy też politycznymi, można przytoczyć także słowa L. Tsoukalisa. Píše on: „[...] trudno jednakże stwierdzić, że wśród ekonomistów istnieje »zgodny pogląd« w odniesieniu do znaczenia zwiększonej wymiany handlowej dla poziomu dobrobytu i wzrostu gospodarczego. Na podstawie statycznej teorii unii celnej, przez wiele lat jedynej rozwiniętej części teorii integracji, uzyskane wyniki nie były wystarczające: zwykle poniżej 1% PKB państw członkowskich. Jest to wynik, który zaledwie równoważy czas i wysiłki poświęcone integracji europejskiej, nie wspominając o związanych z nią oczekiwaniach. Jedyne możliwe i chyba oczywiste wnioskiem, jaki należy wyciągnąć z badań empirycznych, byłoby stwierdzenie, że do integracji europejskiej doszło z zasadniczych powodów politycznych; unia celna była środkiem gospodarczym służącym osiągnięciu celu politycznego, co najbardziej uwidoczniło się w wynikach ekonomicznych. Nie wyklucza to jednak innego możliwego wyjaśnienia, że teoria ekonomiczna, na której oparto badania ekonometryczne, była sama w sobie wysoce nieodpowiednia i dlatego nie wychwyciła skutków integracji”. L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia europejska*. Przeł. B. Gontar. Łódź 1998, s. 46.

²⁹ S. Buerstedde: *Der Ministerrat im Konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften*. Bruges 1964, s. 31. Cyt. za: A. Haber: *Doktryna integracyjna NRF*. Wrocław 1968, s. 75.

³⁰ S. Hambura, M. Muszyński: *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*. Bielsko-Biała 2001.

³¹ Ibidem.

zwrócić uwagę na stwierdzenie: „[...] zdecydowani kontynuować proces tworzenia jeszcze ściślejszej unii między narodami Europy [...]”³², jednak już dalsza część tego zdania w pewnym sensie może być uznana za swego rodzaju „przeciwagę” dla ewentualnych dążeń centralistycznych, mówi bowiem: „[...] w której decyzje podejmowane są zgodnie z zasadą subsydiarności na szczeblu możliwie najbliższym obywatelowi”³³. Jednak bez względu na przytoczone bardzo ogólne sformułowania, dla procesu integracji politycznej najważniejszymi postanowieniami traktatu z Maastricht były zapisy dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (od traktatu amsterdamskiego: współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). O interesujące, chociaż bardzo enigmatyczne, sformułowanie została wzbogacona preambuła TUE w traktacie amsterdamskim: „[...] zdecydowani [...] realizować założenia polityk, które gwarantują, że postępy w integracji gospodarczej przebiegać będą równolegle z postęпами w innych dziedzinach”³⁴.

Wreszcie także Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy nie zawiera wyraźnych stwierdzeń o tworzeniu unii politycznej. W preambule tego aktu znajduje się stwierdzenie: „[...] w przekonaniu, że pozostając dumnymi ze swojej narodowej tożsamości i historii, narody Europy są zdecydowane na przekroczenie swoich odwiecznych podziałów oraz, zjednoczone jeszcze ściślej, dzielić wspólną przyszłość”³⁵. Jest także sformułowanie o Europie „zjednoczonej w różnorodności”³⁶.

Tak jak i w wypadku opinii, według których zasadnicze przesłanki i cele rozpoczęcia procesu integracji sytuowały się w sferze politycznej, tak też i w odniesieniu do powołania unii walutowej formułowane są opinie, że zasadniczym celem tego przedsięwzięcia jest postęp na drodze integracji politycznej. Przykładowo, P. Temperton stwierdza, że „zasadniczo wprowadzenie euro jest posunięciem politycznym, mającym na celu zapewnienie pokoju i stabilności w Europie Zachodniej”³⁷. K. McNamara pisze, że poza znaczeniem ekonomicznym „wyśiłki w dziedzinie współpracy walutowej mają także cel wykraczający poza sferę ekonomiczną, będąc centralną kwestią w debatach dotyczą-

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ *Treaty establishing a Constitution for Europe*. „Official Journal of the European Union”, 16 December 2004, C 310.

³⁶ Ibidem.

³⁷ P. Temperton: *Dlaczego wprowadza się euro? W: Euro. Wspólna waluta*. Red. P. Temperton. Warszawa 2001, s. 5.

cych politycznej unifikacji w Europie. Końcowy efekt integracji monetarnej – jedna waluta dla wszystkich członków UE – dla wielu liderów europejskich jest widziana jako sposób na zapewnienie pokojowej, stabilnej przyszłości dla kontynentu z historią gwałtownych konfliktów pomiędzy jego krajami”³⁸. L. Tsoukalis, stawiając pytanie: „Czy unia monetarna jest celem samym w sobie, czy raczej jest środkiem realizacji celów politycznych?” – odpowiada: „[...] przecież zakończona Unia Ekonomiczna i Monetarna radykalnie przekształci europejski system gospodarczy i może doprowadzić do wprowadzenia, tylnymi drzwiami, unii politycznej”³⁹. Nieco szerzej uzasadniają taki sam pogląd B. Kohler i G. Schläger, którzy tak argumentują związek pomiędzy unią walutową a unią polityczną: „[...] wspólna waluta nie może zostać utworzona bez przeniesienia daleko idących uprawnień w dziedzinie polityki gospodarczej i walutowej na rzecz organu europejskiego. To przeniesienie kompetencji musi iść w parze z potrzebą kontroli politycznej ze szczebla ponadnarodowego. W tym sensie unia walutowa toruje drogę integracji politycznej”⁴⁰. Autorzy ci przypominają, że myśl tę rzucił już w roku 1950 J. Rueff, powiadając, że „do zjednoczenia Europy dojdzie za sprawą pieniądza, albo wcale do tego nie dojdzie”⁴¹. Podobnie brzmią słowa szefa Bundesbanku H. Tietmeyera: „[...] w pewnym momencie integracja ekonomiczna nie może postępować naprzód bez perspektywy dalszego postępu w sferze polityki. Przekazanie podstawowych praw suwerennych, takich jak polityka monetarna, Europejskiemu Bankowi Centralnemu prawdopodobnie oznacza taki moment”⁴². Zdaniem J.S. Nye’a, „konieczny stopień integracji politycznej może raczej rozwinąć się jako rezultat integracji monetarnej niż jako warunek ją poprzedzający”⁴³. Bardzo zdecydowanie brzmią także słowa M. Feldstein’a: „[...] bardziej fundamentalnym długoterminowym efektem przyjęcia jednej waluty będzie utworzenie unii politycznej, europejskiego państwa federalnego odpowiedzialne-

³⁸ K.R. McNamara: *The currency of ideas. Monetary politics in the European Union*. New York 1998, s. 1–2.

³⁹ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 31.

⁴⁰ B. Kohler, G. Schälger: *Wirtschafts – und Währungsunion für Europa*. Bonn 1971, s. 39. Cyt. za: K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej w ramach EWG*. Warszawa 1974, s. 37.

⁴¹ Ibidem.

⁴² H. Tietmeyer: *Währungpolitische Kooperation zwischen Zentralbanken*. „Deutsche Bundesbank Auszüge Presseartikeln”, 18 April 1995, s. 2. Cyt. za: O. Issing: *Europe: Political union through common money?* London 1996, s. 16.

⁴³ J.S. Nye: *The political context*. In: *European monetary unification and its meaning for the United States*. Eds. L. Krause, W. Salant. Washington 1973, s. 41.

go za ogólnoeuropejską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, jak też za wewnętrzne polityki ekonomiczne i społeczne”⁴⁴. Przypominając, że w traktacie z Maastricht znalazły się zapisy o unii politycznej, M. Feldstein stwierdza, że nawet bez tych zapisów wprowadzenie jednej waluty jest „dramatycznym i nieodwracalnym krokiem w tym kierunku”⁴⁵. Nie ma bowiem żadnego dużego kraju na świecie, który nie posiadałby własnej waluty. Waluta narodowa jest zarówno symbolem suwerenności, jak i kluczowym instrumentem prowadzenia niezależnej polityki monetarnej i budżetowej. Jednocześnie autor ten wskazuje na groźbę zaistnienia konfliktów pomiędzy państwami UE związanymi z UGiW. Ich powodem mają być rozbieżności co do celów i metod wspólnej polityki monetarnej⁴⁶. Wreszcie, zdaniem autora książki pisanej z pozycji zdecydowanie eurosceptycznych – B. Connolly’ego, „nie ma żadnych znaczących argumentów za jedną walutą w Europie – teraz i kiedykolwiek”⁴⁷, a rzeczywistym celem unii walutowej jest powstanie „europejskiego superpaństwa”⁴⁸. Autor ten wyraża także opinię, że europejski mechanizm kursowy (ERM, Exchange Rate Mechanism) i UGiW są nie tylko nieskuteczne, ale także niedemokratyczne i stanowią „niebezpieczeństwo nie tylko dla naszego dobrobytu, ale także dla naszych wolności i, w końcu, dla naszego pokoju”⁴⁹.

Należy także przytoczyć przykład opinii odmiennej od przedstawionych: „[...] wydaje się, że to właśnie czynniki gospodarcze odegrały kluczową rolę w powstaniu unii walutowej. Nie trzeba być marksistą, żeby dostrzec, że tym, co naprawdę stoi za siłami pozornie determinowanymi przez polityków, są czynniki gospodarcze”⁵⁰. Swoistym „kompromisowym” stanowiskiem jest opinia zawarta w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawie TUE: „[...] w ostatecznym rozrachunku TUE nie pozwala na doszukanie się związku merytorycznego pomiędzy unią walutową a unią gospodarczą. Wprawdzie mogą istnieć dające się uzasadnić powody, dla których unia wa-

⁴⁴ M. Feldstein: *EMU and international conflict*. „Foreign Affairs” 1997 (November/December), Vol. 76, No 6, s. 60–62.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ B. Connolly: *The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money*. London–Boston 1995, s. 59.

⁴⁸ Ibidem, s. xi.

⁴⁹ Ibidem, s. xvi.

⁵⁰ D. Miles: *Fundamentalne implikacje gospodarcze Europejskiej Unii Walutowej*. W: *Euro...*, s. 38.

lutowa mogłaby z praktycznego i politycznego punktu widzenia być skutecznie zrealizowana tylko w wyniku szybkiego uzupełnienia o nią gospodarczą wykraczającą poza koordynację polityk ekonomicznych państw członkowskich oraz Wspólnoty. Takie uzupełnienie zakłada jednak zastosowanie procedury zmiany Traktatu przewidzianej w artykule N TUE⁵¹ [art. 48 TUE po zmianach wprowadzonych na mocy traktatu amsterdamskiego – T. K.]

Czy zatem teoretycznie przedstawiany proces integracji międzynarodowej jako następujące po sobie kolejne etapy – od ustanowienia niepełnej strefy wolnego handlu do unii politycznej – po raz pierwszy w historii stanie się rzeczywistością? Czy opinie, jakoby unia walutowa miała okazać się krokiem, który w konsekwencji pociągnie za sobą unifikację polityczną, są uzasadnione? W celu przedstawienia hipotetycznych modeli rozwoju procesu integracji od unii walutowej do unifikacji politycznej konieczne jest uprzednie przedstawienie funkcjonujących w politologii teorii wyjaśniających proces integracji międzynarodowej w odniesieniu do procesu zapoczątkowanego przez kraje Europy Zachodniej po II wojnie światowej. Chodzi tutaj o cztery teorie – federalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm, konfederalizm oraz podejście „transakcyjne”.

Federalizm

W kontekście procesu integracji europejskiej pojęcie federalizmu stosowane jest zarówno w odniesieniu do ostatecznego celu tego procesu, jak i strategii integracyjnej, która ma pozwolić na osiągnięcie tego celu. Zwolennicy federalizmu uważają, że system ten, dzięki podziałowi władzy pomiędzy organy centralne i lokalne, każde działające niezależnie od siebie, ma zasadnicze zalety. Z jednej strony centralne organy zapewniają efektywne funkcjonowanie systemu federalnego, z drugiej strony odpowiedni stopień decentralizacji pozwala na większą lokalną kontrolę i zapewnia odpowiedni stopień autonomii. Jak pisze F. Kinsky, „federalizm – przynajmniej w teorii – jako synteza jedności i różnorodności jest sprzeczny z partykularyzmem i centralizmem”⁵². Owa synteza jedności i różnorodności to „magiczna

⁵¹ Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii europejskiej. W: *Subsydiarność*. Red. D. Milczarek. Warszawa 1998, s. 304.

⁵² F. Kinsky: *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*. Przeł. B. i M. Harasimowicz. Kraków 1999, s. 34. Wskazując na zalety federalizmu, W. Röpke pisze, że ludzkość dotarła do punktu, w którym przyszły rozwój będzie możliwy pod warunkiem wyjścia poza koncepcję państwa, która do naszych czasów była uważana za „ostateczną

formuła” federalizmu, zapewniająca maksymalną efektywność oraz maksymalną decentralizację i autonomię podczas realizacji jakichś zadań⁵³.

Ostatecznym celem procesu integracji może być konfederacja (związek państw) lub federacja (państwo związkowe). Konfederacja jest stosunkowo luźnym związkiem państw, powołanym do osiągnięcia określonych wspólnych celów, z reguły dotyczących polityki zagranicznej i obronnej. Poszczególne państwa wchodzące w jej skład pozostają suwerenne i zachowują swoją podmiotowość prawnomiędzynarodową. Współcześnie konfederacje nie występują; jako przykłady historyczne można wskazać na Stany Zjednoczone w latach 1776–1789, Związek Niemiecki w latach 1815–1866 i Szwajcarię w okresie 1648–1848. Wszystkie te trzy kraje z czasem przeobraziły się w federacje; w przypadku Szwajcarii pozostałością po okresie funkcjonowania konfederacji jest nazwa tego kraju. W przypadku federacji podmiotem prawa międzynarodowego jest tylko państwo federalne. Wchodzące w jego skład części posiadają, zróżnicowany w poszczególnych przypadkach, stopień samodzielności i różny zakres kompetencji, które jednak dotyczą głównie kwestii o charakterze wewnątrzpaństwowym. Mając na uwadze proces integracji, należy zauważyć, że – jak podkreślają P. Wandycz i L. Frendl – „o ile państwo federalne jest najwyższą formą federalizmu, o tyle o pewnych elementach federalizmu należy mówić wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z powołaniem do życia przez dwa lub więcej państw organu wspólnego i nad-

i najwyższą” formę organizacji społeczeństwa. W przeciwnym razie czeka nas upadek naszej cywilizacji (ang. downfall of our civilization). Dylemat, przed jakim stoimy – zdaniem tego autora – jest następujący. Z jednej strony, panuje zgoda co do tego, że organizacja ponadnarodowa jest koniecznością. Z drugiej strony większość zgadza się, że idea organizacji międzynarodowej, która mogłaby zdegradować pojedyncze państwa do pozycji obszarów administracyjnych, jest ciągle bardziej nie do zniesienia niż istnienie obok siebie suwerennych państw. To, czego sobie oczywiście życzymy, to to, że odpowiednie znaczenie powinno być dane zarówno indywidualnym państwom, jak i wspólnocie międzynarodowej. Ten sam dylemat powraca, gdy rozważamy relacje pomiędzy państwem a jego mniejszymi jednostkami administracyjnymi. Tutaj także ani jedno ani drugie nie jest pożądane, ani scentralizowane państwo narodowe, które degrдуje mniejsze jednostki tylko do roli okręgów administracyjnych, ani wybujały lokalny egoizm, który W. Röpke nazywa partykularyzmem. Idealny stan rzeczy polega na równowadze pomiędzy siłami dzielącymi i jednoczącymi. Rozwiązanie, które proponuje W. Röpke, to federalizm. Pozwala on na ochronę indywidualnych praw każdego członka jedności (ang. unity) bez narażania na szwank całego organizmu. W. Röpke: *International order and economic integration*. Dordrecht 1959, s. 43–45.

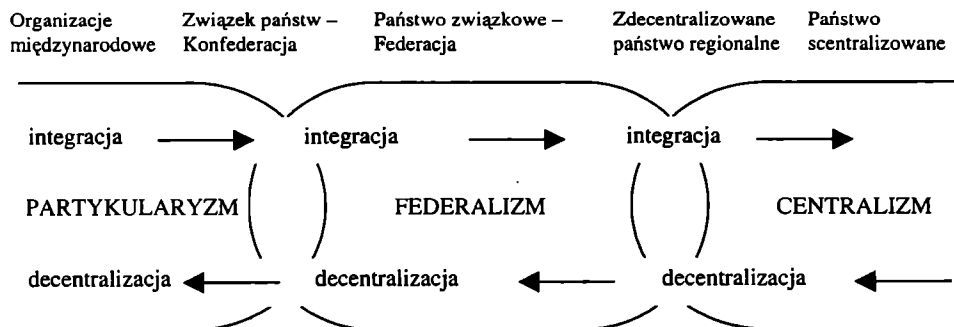
⁵³ B. Rosamond: *Theories of European integration*. Basingstoke–London 2000, s. 24.

rzędnego o pewnych realnych, choćby w wąskim zakresie działania, kompetencjach”⁵⁴.

„Centralnym założeniem podejścia federalistycznego jest prymat polityki – stabilne instytucje polityczne dla federacji regionalnej mogą być utworzone aktem woli politycznej. [...] Głównym warunkiem powodzenia strategii federalistycznej jest decydujący akt wspólnej woli politycznej elit rządzących w różnych państwach Zachodniej Europy, za pomocą którego system federalny mógłby być utworzony”⁵⁵. W kontekście procesu integracji, głównym punktem zainteresowania federalistów był podział władzy pomiędzy instytucje szczebla lokalnego i centralnego. W odniesieniu do Europy, najważniejszą instytucją powinien być pochodzący z wyborów bezpośrednich europejski parlament, który byłby organem nadrzędnym w systemie instytucjonalnym. Schemat 5.1. w uproszczony sposób przedstawia usytuowanie różnych podmiotów według kryterium poziomu koncentracji władzy z uwzględnieniem procesów integracji i decentralizacji – dwóch sposobów powstawania federacji.

Schemat 5.1

**Federalizm jako model dwóch przeciwstawnych tendencji
– integracji i decentralizacji**



Przykłady:

ONZ, Rada Europy	Szwajcaria do 1848, USA 1776–1789, Związek Niemiecki 1815–1866	Unia Europejska	USA, Belgia, Szwajcaria, Australia, RFN	Indie, Austria	Włochy, Hiszpania	Francja	III Rzesza, NRD
------------------------	---	--------------------	--	-------------------	----------------------	---------	--------------------

Źródło: F. Kinsky: *Federalizm...*, s. 44.

⁵⁴ P. Wandycz, L. Frencl: *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*. Londyn 1965, s. 24.

⁵⁵ M. Hodges: *Introduction*. In: *European integration...*, s. 12–13.

Wśród zwolenników podejścia federalistycznego wyróżnić można kilka grup, których przedstawiciele podkreślają różne aspekty tej strategii. Reprezentanci nurtu tzw. federalistów konstytucyjnych byli zwolennikami powołania federacji w drodze zawarcia aktu federalnego przez rządy poszczególnych państw. W obliczu niepowodzeń tego prądu powstała grupa zwolenników tzw. organizacji specjalnych. Stali oni na stanowisku, że wobec trudności z utworzeniem federacji „za jednym zamachem” należy dążyć do formowania organizacji ponadpaństwowych, ale o węższym charakterze. Odpowiednio gęsta „sieć” takich organizacji i będących ich skutkiem powiązań i zależności powinna przybliżyć do celu. Z kolei zwolennicy federalizmu integralnego uważali, że system federalny powinien być tym, który należy wprowadzić nie tylko na szczeblu ponadnarodowym, ale także wewnątrz państw na wszystkich jego szczeblach. Tylko bowiem decentralizacja wszystkich sfer życia pozwoli zapewnić jednostce wolność, bezpieczeństwo i dobrobyt. Wreszcie można wymienić wyodrębnioną w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku grupę federalistów rewolucyjnych, którzy uważali, że „federacja europejska powinna powstać tylko przez odwołanie się do ludu europejskiego”⁵⁶.

Do grona federalistów zalicza się m.in. takich polityków, jak Jean Monnet, Walter Hallstein, Altiero Spinelli⁵⁷.

Funkcjonalizm i neofunkcjonalizm

Koncepcja neofunkcjonalistyczna ma swoje korzenie w funkcjonalizmie, którego zwolennicy działali jeszcze w okresie międzywojennym. W swoich założeniach, funkcjonalizm nawiązuje do liberalno-idealistycznej wizji stosunków międzynarodowych i spuścizny takich postaci, jak I. Kant czy W. Wilson. Fundamenty funkcjonalizmu stanowi wiara w ludzkie możliwości, w to, że możliwy jest postęp w warunkach pokoju, a konfliktowość nie leży w ludzkiej naturze. Tym samym stanowi kontrpropozycję dla państwowocentrycznej wizji stosunków międzynarodowych, analizujących je pod kątem polityki siły (ang. power politics)⁵⁸.

⁵⁶ P. Wandycz, L. Frendl: *Zjednoczona Europa...*, s. 86; A. Marszałek: *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*. Łódź 2000, s. 178–179; B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 27.

⁵⁷ M. Hodges: *Introduction...*, s. 14.

⁵⁸ B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 31.

Najbardziej znaczącą postacią funkcjonalizmu był D. Mitrany⁵⁹. Największe zagrożenie dla pokojowego rozwoju społeczeństw i stosunków międzynarodowych funkcjoniści upatrywali w nacjonalizmie. Dostrzegając, że w rozwijającym się świecie wzrasta zakres różnego rodzaju zadań i czynności, które muszą być wykonywane po to, aby państwa i społeczeństwa mogły właściwie funkcjonować, wskazywali, że znaczna ich część jest politycznie neutralna. Jak pisał na ten temat główny reprezentant neofunkcjonalizmu – E.B. Haas, „funkjoniści, w dosłownym znaczeniu tego terminu, zainteresowani są identyfikacją tych aspektów ludzkich potrzeb i pragnień, które istnieją i domagają się uwagi poza sferą polityki. Wierzą oni w możliwość wyszczególnienia technicznych i »niekontrowersyjnych« aspektów działań rządowych, i tworzenia oraz ciągłego rozszerzania sieci międzynarodowych instytucjonalnych związków na bazie takich potrzeb”⁶⁰.

W związku z tym, że wiele z tych zadań czy problemów nie może być efektywnie realizowanych na poziomie pojedynczych państw, ale wymaga międzynarodowej współpracy w celu ich skutecznego wykonywania, funkcjoniści dowodzili, że ich wykonanie powinno być powierzane apolitycznym ekspertom działającym w ramach organizacji międzynarodowych. Główny akcent funkcjonalizmu pada na pojęcie potrzeb ludzkich i dobrobytu społecznego, których zapewnienie nie musi być realizowane tylko za pośrednictwem państwa⁶¹. Jak stwierdzał D. Mitrany, „podejście funkcjonalne kładzie nacisk na wspólny zestaw potrzeb”⁶²; powinno ono „pomóc przesunąć akcent z kwestii politycznych, które dzielą te kwestie społeczne, w których interesy ludzi są zupełnie pokrewne i wspólne; przesunąć akcent z władzy na problemy i cele”⁶³. To właśnie apolityczni eksperci, kierujący się tylko

⁵⁹ Jego główne dzieło dotyczące funkcjonalizmu to *A Working Peace System* (London 1943). Stwierdzał on w nim. m.in., iż „zadanie, przed którym stoimy, jest, jak zbudować rzeczywistość wspólnych interesów w pokoju. [...] Nie w pokoju, który utrzymywałby państwa zupełnie z dala od siebie, ale pokój, który aktywnie wiązałby je ze sobą; nie stary statyczny i strategiczny pogląd na pokój, ale pogląd społeczny. [...] Musimy uwierzyć nie w chroniony, ale w działający pokój [ang. working peace]; jest on ni mniej ni więcej jak tylko idea i dążeniem do bezpieczeństwa społecznego w najszerszym znaczeniu”. D. Mitrany: *A Working peace system*. London 1943, s. 51. Cyt. za: E.B. Haas: *Beyond the nation-state. Functionalism and international organization*. Stanford 1972, s. 10.

⁶⁰ E.B. Haas: *Beyond the nation-state...*, s. 6.

⁶¹ B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 33.

⁶² D. Mitrany: „International Affairs” 1948, R. 24, s. 356, 359. Cyt. za: E.B. Haas: *Beyond the nation-state...*, s. 7.

⁶³ Ibidem.

tym, aby jak najlepiej wykonać powierzone im zadania, są sposobem, który zapewni skuteczność międzynarodowych organizacji, a w końcu i pokój. „Najlepszym sposobem na okiełznanie międzynarodowego konfliktu jest powierzenie działań mających na celu wzrost dobrobytu ludzi ekspertom, specjalistom technicznym i ich profesjonalnym stowarzyszeniom. Można oczekiwać, że będąc zainteresowanymi raczej zadaniami niż władzą, będą oni osiągać porozumienie tam, gdzie politykom to się nie udawało. Nie będą oni związani przez »słuszne« władze; ich uwaga skupi się na właściwych celach i odpowiednich funkcjach. [...] Zadania będą powierzane agencjom, dysponującym jurysdykcją funkcjonalną, tzn. koncentrującą się na specyficznych zadaniach; wykonanie ich zostanie powierzone specjalistom wolnym od terytorialnych powiązań”⁶⁴. Jeśli określone zadania okażą się właściwie zrealizowane, będzie to zachętą do rozwijania i rozszerzania współpracy na inne dziedziny życia. W ten sposób organizacje międzynarodowe zyskałyby status instytucji użytecznych, a ich działanie pozwoliłoby uświadomić ludziom, że tradycyjne państwo nie musi stanowić jedyne podmiotu, który może wspierać zaspokajanie ludzkich potrzeb. Poza tym, efektywne funkcjonowanie organizacji międzynarodowych dowodziłoby, że to raczej współpraca aniżeli rywalizacja pomiędzy państwami narodowymi pozwala lepiej zaspokajać ludzkie potrzeby. Wzrost efektywności organizacji międzynarodowych sprzyjałby więc wzrostowi poparcia dla nich, co owocowałoby tworzeniem wielu takich organizacji. Inną korzyścią byłoby to, że skuteczna realizacja zadań skutkowałaby transferem lojalności społeczeństw z poziomu państwa narodowego⁶⁵. Stopniowo „nacionalizm zastępowany byłby przez podległość wspólnocie światowej – proces, który D. Mitrany nazwał »federalizm na raty«”⁶⁶. Zdaniem tego autora bowiem, „w każdej społeczności mamy do czynienia zarówno z harmonią, jak i ze sprzecznościami. Jest w głównej mierze naszą decyzją, co wybierzemy i będziemy wspomagać. [...] Państwa mogą stawać się społecznością światową tylko wtedy, kiedy będziemy podkreślać to, co je łączy, a nie to, co dzieli”⁶⁷. Kwestię, która także była bardzo silnie akcentowana przez zwolenników funkcjonalizmu, stanowiła elastyczność, jeśli chodzi o formę organizacji międzynarodowych. Związane jest to z tym, że potrzeby ludzkie ciągle się zmieniają, powstają i zanika-

⁶⁴ E.B. Haas: *Beyond the nation-state...*, s. 11.

⁶⁵ B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 33.

⁶⁶ M. Hodges: *Introduction...*, s. 22.

⁶⁷ D. Mitrany: „International Affairs” 1948, R. 24, s. 359. Cyt. za: E.B. Haas: *Beyond the nation-state...*, s. 8–9.

ją; w związku z tym forma organizacji mających je zaspokajać musi być elastyczna⁶⁸.

Teoria funkcjonalistyczna poddana została krytyce. Pierwszy zarzut dotyczy założenia funkcjonalizmu, jakoby potrzeby ludzi i ich zaspokajanie były kwestią wyłącznie techniczną i niewywołującą konfliktów. Są one problemem politycznym i konfliktogennym. Stąd drugi zarzut – funkcjonalizm jest naiwny i opiera się na nierealistycznych założeniach; być może są one teoretycznie racjonalne, ale nie wytrzymują konfrontacji z rzeczywistymi działaniami i zachowaniami ludzi i elit politycznych. Po trzecie, wskazuje się, że rzeczy nie miały się tak, jak to przewidywał D. Mitrany. I dlatego też, po czwarte, teoria funkcjonalizmu jest krytykowana za to, że nie spełnia rygorów naukowości – dla niektórych ma ona niedbałą konstrukcję oraz jest naiwna metodologicznie⁶⁹.

W odniesieniu do procesu integracyjnego, zgodnie z omawianym ujęciem integracja Europy jest możliwa przez zwiększanie realnych powiązań i zależności pomiędzy państwami. Z czasem sieć tych powiązań i wzajemnych zależności stanie się tak gęsta, że wojny staną się nie tylko nieopłacalne, ale i niemożliwe do przeprowadzenia w praktyce. Z krytyką neofunkcjonalistów spotyka się natomiast pogląd, jakoby, zgodnie z ujęciem federalistycznym, możliwe byłoby zwiększenie stopnia integracji w Europie przez działania odgórne – zawieranie międzynarodowych układów o powołaniu federacji czy tworzenie federalnych organów.

Od swoich poprzedników neofunkcjoniści przejęli koncepcję stopniowego rozszerzania się zakresu podejmowanych przez organizacje międzynarodowe decyzji, będącego efektem skuteczności działania i stosowania podobnych technik czy procedur w coraz to nowych sferach. Z kolei główna oś krytyki neofunkcjonalistów wobec funkcjonalistów polega na tym, że zadanie osiągania jak najwyższego poziomu zaspokojenia ludzkich potrzeb i dobrobytu wiąże się z rozdziałem ograniczonych zasobów pomiędzy podmioty rywalizujące ze sobą. Proces ten zaś jest procesem politycznym, zawierającym w sobie wykonywanie władzy, i nie może być postrzegany jako techniczny. W procesie integracji dochodziłoby do stopniowego upolitycznienia, początkowo uważanych za techniczne czy niewywołujące kontrowersji, celów. Współpracujące z sobą na poziomie międzynarodowym podmioty w pewnym momencie dostrzegają, że aby udało się zrealizować pewne założone cele, konieczne jest rozszerzenie gamy dostępnych im

⁶⁸ B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 34.

⁶⁹ Ibidem, s. 38–42.

środków. Porozumienie pomiędzy nimi dotyczące rozszerzenia zakresu dostępnych narzędzi powoduje wzrost „komponentu kontrowersyjnego” – podjęcie pewnych decyzji będących w swojej istocie politycznymi musi zostać przekazane organizacjom międzynarodowym. Jeśli to upolitycznienie kończy się sukcesem i aktorzy narodowi uznają, że ich interesy w danej płaszczyźnie są najlepiej realizowane przez organizację międzynarodową, przekazywanie kolejnych kompetencji może „rozlewać się” na inne dziedziny. Ta koncepcja, nazywana „spill-over” jest centralną częścią podejścia neofunkcjonalnego⁷⁰. Można spotkać się także z rozróżnieniem pomiędzy „funkcjonalnym spill-over”, dotyczącym „rozlewania się” integracji na kolejne sektory gospodarek, oraz „politycznym spill-over”, które z kolei odnosi się do „politycznych nacisków” na dalszą integrację państw biorących w niej udział⁷¹.

W odniesieniu do procesu budowy Wspólnot Europejskich, w podejściu neofunkcjonalnym zakłada się, że będzie on wyglądał mniej więcej wg następującej sekwencji⁷²:

1. Początkowo skromna integracja w obszarach „niskiej polityki” (ang. low politics), ale dotycząca strategicznych sektorów gospodarki (np. węgla i stali).

2. Utworzenie władzy zwierzchniej bez odrywania jej od interesów narodowych w celu nadzorowania procesu integracji i danie jej możliwości wspierania dalszej integracji.

3. Integracja w poszczególnych gałęziach gospodarek będzie powodowała presję na integrację w gałęziach z nimi związanych. Integracja jest kontynuowana, a odpowiednią rolę może tutaj odgrywać utworzona władza zwierzchnia. Konsekwencją jest stopniowe i postępujące wiązanie ze sobą narodowych gospodarek.

4. Głębsza integracja nie może już być wspierana tylko przez utworzoną wcześniej władzę zwierzchnią. Stopniowo interesy społeczeństw, których lojalność pozostawała dotąd przy narodowych organach władzy, zaczynają ewoluować w kierunku coraz bardziej znaczącego ośrodka władzy. Dokonuje się transferu lojalności i ukierunkowania aktywności dlatego, że dąży się do jak najefektywniejszej realizacji swoich interesów narodowych. Realizacja tych interesów jest przekazywana systemowi europejskiemu.

⁷⁰ M. Hodges: *Introduction...*, s. 22–23; S. George: *Politics and policy in the European Union*. Oxford 1996, s. 37. B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 59; R. Pryce: *The politics of the European Community*. London 1973, s. 47.

⁷¹ S. George: *Politics and policy...*, s. 37–38.

⁷² B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 51–52.

5. Głębsza integracja ekonomiczna powoduje konieczność dalszego tworzenia europejskich instytucji; ekspansywny proces integracji wymaga coraz większego zakresu kompleksowych regulacji.

6. Integracja polityczna jest więc mniej lub bardziej nieunikniona jako efekt integracji gospodarczej.

7. Stopniowej integracji ekonomicznej towarzyszy stopniowe powstawanie ponadnarodowych instytucji jako skuteczny sposób na zapewnienie trwałego pokoju w Europie.

Jako na główne „słabości” neofunkcjonalizmu i koncepcji „spill-over” można wskazać niedocenienie znaczenia nacjonalizmu (E. Haas i L. Lindberg postrzegali Europę Zachodnią tak jak USA) oraz zakładanie homogeniczności grup interesu (np. autor ten wskazuje na to, że rządy bardzo często były koalicyjne, złożone z różnych partii o różnych elektoratach i różnych doktrynach) we wpływie na rozwój procesu integracji⁷³. A.J.R. Groom zauważa też, że wraz z przekazywaniem kompetencji w ramach procesu integracji nie dochodziło do „transferu” lojalności w takiej samej mierze⁷⁴.

Konfederalizm

Konfederalizm jako koncepcja integracji czerpie z realistycznej wizji (teorii) stosunków międzynarodowych. Zgodnie z tą teorią, podstawowym podmiotem rzeczywistości międzynarodowej jest państwo, kierujące się przede wszystkim własnymi interesami. Organizacje międzynarodowe czy inni pozapaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych pełnią funkcje przede wszystkim instrumentalne, są narzędziami w rękach państw mającymi sprzyjać realizacji ich celów w środowisku międzynarodowym. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma zasada jednomyślności podejmowania decyzji w ramach wielostronnych struktur współpracy zapewniająca to, że żadne wiążące decyzje nie zostaną podjęte przy sprzecznie jakiegos kraju. Jeśli chodzi o proces integracji, to wszelkie decyzje w jego ramach podejmowane są przez państwa, a decydujące kryterium stanowią ich interesy. Podejmowane decyzje muszą z tymi interesami być zgodne, a przynajmniej niesprzeczne. Jeśli państwa godzą się na jakieś elementy systemu ponadnarodowego, jak np. głosowanie więk-

⁷³ S. George: *Politics and policy...*, s. 45–46.

⁷⁴ A.J.R. Groom: *Neofunctionalism: A case of mistaken identity*. In: *The European Union...*, s. 116. Na temat funkcjonalizmu i neofunkcjonalizmu szerzej zob.: S. Konopacki: *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Davida Mitrany'ego*. „Studia Europejskie” 1990, nr 2, s. 61–70. I d e m: *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*. „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 105–115.

szościowe czy ponadnarodowe instytucje, nie w pełni przez nie kontrolowane, to czynią to świadomie i to także musi być z interesami państwa przynajmniej niesprzeczne. Stąd w ujęciu konfederalnym neguje się wszelki automatyzm procesu integracji; jego postępy są wynikiem świadomej woli i decyzji państw, wyrażanej przede wszystkim za pośrednictwem oficjalnych kanałów polityki zagranicznej.

Najbardziej znana konfederalna koncepcja integracyjna dla Europy wiąże się z postacią Ch. de Gaulle'a. Punktem wyjścia podczas formułowania pomysłów na zorganizowanie europejskiego ładu powinna być realnie istniejąca rzeczywistość, „nie zaś mity, czyli konstrukcje, w których próbuje się odchodzić, czy też lekceważyć te realia”⁷⁵; o zwolennikach federalizacji Europy Ch. de Gaulle pisał właśnie jako o „twórcach mitów”⁷⁶. Rzeczywistość zaś wyznaczają istniejące narody i wyrażające ich interesy rządy – „[...] jakie są europejskie realia, jakie są filary, na których można Europę zbudować? W rzeczywistości są nimi państwa... państwa, z których każde ma własną duszę, własną historię, własny język, tak jak i własne nieszczęścia, własną chwałę i własne aspiracje”⁷⁷. W związku z tym, że w opinii Ch. de Gaulle'a europejskie państwa różnią się pod względem historii, tradycji, języka czy narodowych ambicji, najważniejszymi elementami porządku w Europie powinny być suwerenne państwa. Stąd też „zdecydowanie negatywny” był jego stosunek do wszelkich wspólnot o charakterze ponadnarodowym⁷⁸. „Europa technokratów” w myśli twórcy V Republiki uniemożliwi zachowanie przez Francję jej „osobowości”, ale także zniweczy wysiłki mające na celu utworzenie jedności Europy na podstawie narodowej⁷⁹. „Prawdziwa Europa” może być tylko „Europą narodów, a w konsekwencji Europą państw”⁸⁰. W odniesieniu

⁷⁵ A. Marszałek: *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*. Łódź 2000, s. 184–185.

⁷⁶ Ch. Gaulle de: *Pamiętniki nadziei. Odnowa 1958–1962. Wskaznik 1962–...*, Przeł. J. Nowacki. Warszawa 1974, s. 225.

⁷⁷ Ibidem, s. 237.

⁷⁸ W.J. Szczepański: *Europa w myśli politycznej de Gaulle'a*. Warszawa 1979, s. 196, 84. Dla de Gaulle'a podstawową wartość stanowił naród. Stąd podstawowe kryterium w formułowaniu i ocenie działań politycznych stanowił interes narodowy (w tym szczególnym przypadku – interes Francji). Koniecznym warunkiem do przetrwania i funkcjonowania narodu jest państwo, za którego pośrednictwem interes ten jest wyrażany. Ibidem, s. 80–81.

⁷⁹ Ibidem, s. 152.

⁸⁰ Ch. Gaulle de: *Discours à Lure 14 VI 1962*. In: E. Jouve: *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe (1940–1966)*. T. 2. Paris 1967, s. 268, 271. Cyt. za: W.J. Szczepański: *Europa w myśli...*, s. 196–197. Jak pisze A. Marszałek, de Gaulle wyrażając obawy przed „rozplynięciem się” narodów w „masie europejskiej”, w przy-

do możliwości zjednoczenia państw europejskich gen. de Gaulle pisał: „[...] zjednoczona Europa nie mogłaby nastąpić w postaci skupienia się jej narodów w jedną całość, lecz może ono i powinno wynikać z ich systematycznego zbliżania. [...] Polityka moja zmierza przede wszystkim do ustanowienia koncertu państw europejskich, tak by w wyniku zacieśniania między nimi więzów wszelkiego rodzaju pogłębiła się ich solidarność. Przy tym nic nie przeszkadza sądzić, że gdy ten początek będzie zrobiony, dalsza ewolucja może – zwłaszcza gdyby pewnego dnia zagrażało im wspólne niebezpieczeństwo – doprowadzić do ich konfederacji”⁸¹.

Rola instytucji ponadnarodowych w koncepcji konfederalnej polega na tym, że są one narzędziami rządów narodowych. Integracja pomiędzy państwami europejskimi powinna zostać osiągnięta nie przez odgórne tworzenie instytucji o charakterze federalnym ani też nie dzięki procesom takim, jak wskazywali neofunkcjoniści, ale dzięki współpracy międzyrządowej, która z czasem pozwoli na takie przemiany w świadomości narodów Europy, że możliwe będzie powstanie jakiejś formy wspólnoty politycznej. Wychodząc z tych założeń, zwolennicy podejścia konfederalnego krytykowali federalistów za to, że ci formułowali swoje sądy, opierając się nie na tym, co jest albo może być możliwe do osiągnięcia w rzeczywistości, i kierowali się zbyt dużym idealizmem⁸².

Podejście „transakcyjne” (ang. transactionalism)

Głównym przedstawicielem tego podejścia jest K.W. Deutsch. Ujęcie „transakcyjne” koncentruje się na warunkach, jakie są konieczne do uzyskania stabilności systemu państw narodowych oraz popierania i utrzymywania poczucia wspólnoty pomiędzy ludnością danego regionu. Jego podstawową przesłanką jest to, że najważniejszym sposobem rozwijania wzajemnych powiązań jest komunikacja i łączność. Zgodnie z tym podejściem, Europa Zachodnia postrzegana jest jako całość, w której wzrasta liczba różnorodnych transakcji, co powoduje wzrost współzależności pomiędzy państwami.

padku integracji europejskiej o charakterze ponadnarodowym nie tego się w istocie obawiał. Sprzeciw de Gaulle’a wobec takiego modelu integracji podyktowany był w rzeczywistości obawami przed utratą przez Francję statusu kraju pierwszego wśród formalnie równych i przed relatywnym wzrostem znaczenia pozycji i roli RFN. A. M a r s z a ł e k: *Suwerenność a integracja europejska...*, s. 186.

⁸¹ Ch. Gaulle de: *Pamiętniki nadziei...*, s. 211.

⁸² S.J. Warnecke: *The European Community after British entry: Federation or confederation*. In: *The European Community in the 1970's*. Ed. S.J. Warnecke. New York 1974, s. 6.

Decydującym czynnikiem dla powodzenia procesu integracji nie są odpowiednie rozwiązania prawne czy instytucjonalne, ale „poczucie wspólnoty”⁸³. Rozwój zaś tego poczucia uzależniony jest przede wszystkim od sposobu i skali porozumiewania się pomiędzy poszczególnymi podmiotami, będącymi przedmiotem zainteresowania w kontekście procesu integracji. Komunikacja w tym ujęciu jest kluczowym czynnikiem dla procesu tworzenia wspomnianej wspólnoty. Innymi słowy, poczucie wspólnoty wśród (ang. among) grupy państw jest funkcją poziomu komunikacji (łączności) pomiędzy (ang. between) tymi państwami⁸⁴. Drogą do zaistnienia międzynarodowej wspólnoty jest powstanie sieci wzajemnych powiązań, transakcji. Im więcej takich powiązań istnieje pomiędzy państwami *a* i *b*, z tym większym wzajemnym znaczeniem tych państw dla siebie mamy do czynienia. Jednocześnie poczucie, że te powiązania są korzystne, będzie wspierało poczucie zaufania pomiędzy obydwoma państwami. Za wzrostem zaufania zaś pójdzie dalszy rozwój powiązań⁸⁵.

Analiza kontaktów pozwala wyróżnić dwa główne modele komunikacji, charakterystyczne dla wspólnoty na poziomie międzynarodowym. Pierwszy to wielkość transakcji międzynarodowych, będących efektem działalności politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej. Wzrost liczby takich transakcji (np. z tytułu handlu, turystyki, komunikacji telefonicznej itp.) pomiędzy grupą państw oznacza, że grupa ta jest potencjalną wspólnotą międzynarodową. Po drugie, aby można było mówić o wyłonieniu się takiej wspólnoty, musi występować wyższy stopień wzajemnych powiązań pomiędzy państwami – potencjalnymi członkami wspólnoty niż pomiędzy nimi a krajami trzecimi.

Spośród przedstawionych teorii największe znaczenie dla wyjaśniania procesu zachodnioeuropejskiej integracji po II wojnie światowej ma podejście neofunkcjonalistyczne. U zarania przedsięwzięć integracyjnych teoria ta „rywalizowała” z federalizmem. Jeszcze w planie R. Schuman proponował model, „który był kompromisem pomiędzy rozwiązaniami federalnymi a pragmatyzmem funkcjonalistów”⁸⁶; „[...] z punktu widzenia koncepcji integracji zachodnioeuropejskiej stanowił on próbę wyjścia z impasu w dyskusji pomiędzy federalistami a funkcjonalistami. Plan Schumana proponował bowiem podejście funk-

⁸³ M. Hodges: *Introduction...*, s. 15–16.

⁸⁴ B. Rosamond: *Theories of European...*, s. 42–44.

⁸⁵ Ibidem, s. 44.

⁸⁶ A.H. Robertson: *European institutions. Co-operation: Integration: Unification*. London–New York 1973, s. 152.

cjonalne ograniczające zakres integracji do ściśle określonych dziedzin [...]. A jednocześnie przyjmował podstawowe założenia federalne, proponując na czele wspólnoty organ o cechach władzy ponadnarodowej”⁸⁷. Jednak wobec niepowodzenia projektu Europejskiej Wspólnoty Obronnej i związanej z nią Europejskiej Wspólnoty Politycznej przewagę zyskało podejście neofunkcjonalne. Zamiast sfery politycznej, głównym obszarem zainteresowania zwolenników integracji stała się płaszczyzna gospodarcza. Wydawało się, że takie podejście może być „znacznie bardziej praktycznym podejściem niż polityczny federalizm. Nie naruszało w sposób bezpośredni problemu ograniczenia narodowej suwerenności”⁸⁸. Cele federalistów miałyby zostać osiągnięte pośrednio; zainicjowana integracja o charakterze w przeważającej mierze ekonomicznym miała stopniowo wywoływać potrzebę współpracy politycznej i w efekcie pozwolić na osiągnięcie celu większej spójności politycznej.

Jak wspomniano, kluczową dla neofunkcjonalizmu koncepcją, która wyjaśnia postęp w procesie integracji, jest koncepcja „spill-over”. Zgodnie z nią, zapoczątkowanie procesu integracyjnego w jednej dziedzinie stopniowo acz nieuchronnie powodować będzie konieczność podejmowania przedsięwzięć integracyjnych w kolejnych płaszczyznach i „rozlewania się” procesu integracji. Pewne działania, zorientowane na osiągnięcie jakiegoś celu, będą powodować sytuację, w której cel ten będzie mógł być w pełni osiągnięty tylko przez podjęcie dalszych działań, które z kolei znowu wytworzą potrzebę dalszego podejmowania przedsięwzięć integracyjnych. Następnie przekazanie określonych zadań i kompetencji w danej dziedzinie organom ponadnarodowym – co ma pozwolić na osiągnięcie zakładanego celu – spowoduje sytuację, w której organy te będą mogły skutecznie działać w ramach przekazanych im dziedzin oraz wykonać postawione przed nimi zadania tylko w warunkach dalszego rozszerzenia przekazanych im zadań i kompetencji⁸⁹. W. Hallstein pisał, że „materialna logika faktów integracji popycha nieustannie od jednego kroku do następnego, z jednej dziedziny do drugiej”⁹⁰. Nieco inaczej – chociaż w efekcie skutek jest taki sam, czyli postęp w procesie integracji – przyczynę tego postępu postrzega G. Soros. Jego zdaniem, „każdy

⁸⁷ Z. Niciński: *Geneza i rozwój integracji zachodnioeuropejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1969, z. 5, s. 45.

⁸⁸ A. Spinelli: *The growth of the European movement since the Second World War*. In: *European integration...*, s. 56.

⁸⁹ L.N. Lindberg: *The political dynamics...*, s. 10.

⁹⁰ W. Hallstein: *The dynamics of the European Community*. „European Community” 1967 (June), No 103, s. 17. Cyt. za: L. Oręziak: *Integracja walutowa w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1991, s. 23.

krok do przodu miał jakąś skazę, która mogła być usunięta tylko poprzez wykonanie kolejnego kroku do przodu”⁹¹.

Dotychczasowe doświadczenia w procesie integracji europejskiej potwierdzają założenie neofunkcjonalizmu o „rozlewaniu się” przedsięwzięć integracyjnych na kolejne dziedziny. W skrócie mechanizm działania „spill-over” wyglądał następująco. Po utworzeniu strefy wolnego handlu istnienie w państwach strefę tę tworzących zróżnicowanych stawek celnych w stosunku do krajów trzecich oznaczało konieczność zapobiegania reeksportowi z jednego kraju członkowskiego (który cła te utrzymywał na niższym poziomie) do innych. Narzucającym się rozwiązaniem tego problemu było przejście do kolejnego etapu integracji i utworzenie unii celnej, w której mamy do czynienia z ujednoliceniem cel. Ustalanie poziomu taryf, ich zmiany, stosowanie innych środków ochrony swojego rynku – wymagało stosowania wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich. Poza tym, negocjacje handlowe z krajami trzecimi są bardziej skuteczne w przypadku prowadzenia ich przez unię celną jako całość niż w przypadku prowadzenia ich przez każde państwo osobno. Już na etapie unii celnej można także wskazać, że aby była ona stabilna i przynosiła jak najwięcej korzyści, pożądane są jak najstabilniejsze kursy walut państw członkowskich. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku zachodzi potrzeba podjęcia kroków mających na celu wyeliminowanie działań zniekształcających konkurencję. Chodzi tutaj o odpowiednie regulacje odnoszące się zarówno do zachowań firm, jak i rządów, które – stosując różnego rodzaju środki w ramach pomocy publicznej wspierającej firmy – także oddziałują na rynek. Zapewnienie najefektywniejszej alokacji zasobów i tym samym podniesienie efektywności gospodarowania wymaga z kolei liberalizacji przepływu czynników produkcji – pracy i kapitału. Powstaje w ten sposób wspólny rynek. Swobodny przepływ siły roboczej wymaga wielu regulacji, jak np. uznawania świadectw potwierdzających posiadane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe (ma to szczególne znaczenie w przypadku takich zawodów jak lekarz, farmaceuta, prawnik itp.), odpowiedniej harmonizacji dotyczących takich kwestii, jak uznawanie stażu pracy, zapewnienie świadczeń na wypadek choroby czy nieszczęśliwych wypadków itd. Bez tego typu unormowań swobodny przepływ osób byłby w praktyce bardzo utrudniony. Z kolei swobodny przepływ kapitału wiąże się z eliminacją ograniczeń administracyjnych dotyczących np. swobody wymienialności walut czy

⁹¹ G. Soros: *Kryzys światowego kapitalizmu*. Przeł. L. Niedzielski. Warszawa 1999, s. 280.

ustawodawstwa dotyczącego przedsiębiorstw – reguł ich zakładania, funkcjonowania i upadłości⁹².

Kolejnym etapem integracji po utworzeniu wspólnego rynku jest unia walutowa. Przykładowo, G. Soros pisze, że „nie można mieć na dłuższą metę wspólnego rynku bez wspólnego pieniądza”⁹³. Autor ten argumentuje, że wspólny rynek nie może w dalszej perspektywie przetrwać bez wspólnego pieniądza, dlatego że rynki są „notorycznie niestabilne” i spekulacje walutowe mogą mieć destabilizujący wpływ na gospodarkę. W efekcie, wspólny rynek będzie niestabilny bez jednej waluty⁹⁴. Czynnikiem ten ma tym większe znaczenie, że postępująca integracja i wzrost wymiany handlowej pomiędzy państwami integrującymi swoje gospodarki powodują coraz większe wzajemne uzależnienie się partnerów od wspólnego handlu. Tym samym coraz większego znaczenia nabierają wahania kursów walut, które utrudniają prowadzenie handlu. Poza tym, zmiany kursów dla pewnych grup oznaczają korzyści, a dla innych – straty. Deprecjacja waluty danego kraju oznacza raczej korzystniejsze warunki dla eksporterów z tego kraju, a pogorszenie się warunków dla importerów. Stąd jakieś państwo może doświadczyć znacznego wzrostu importu, a spadku eksportu ze wszystkimi tego konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi, które mogą zaznaczyć się także w wymiarze politycznym. „Jak długo kursy walut europejskich będą się zmieniać w stosunku do siebie, jednolity rynek nigdy nie będzie bezpieczny. Pozostanie ryzyko, że rządy narodowe będą starały się chronić przedsiębiorstwa krajowe przed rywalami z krajów, które dokonały dewaluacji”⁹⁵. Dodatkowo destabilizujący wpływ na poziom kursów walut wywiera swobodnie cyrkulujący kapitał – jeden z elementów wspólnego rynku. Pojawia się więc presja na wypracowanie mechanizmu, który pomoże zmienność kursów ograniczyć. Tego typu mechanizmem był Europejski System Walutowy; z działaniami na rzecz ograniczenia wahań kursów walut mieliśmy do czynienia także w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Poza tym, jak zostało wskazane w pod-

⁹² H. Kitamura: *Teoria ekonomii a integracja gospodarcza regionów nierozwiniętych*. W: B. Balassa, H. Kitamura. *Z problemów integracji gospodarczej. Ameryka Łacińska*. Przeł. L. Kalińska, J. Kulig. Warszawa 1968, s. 42–43; W. Molle: *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka polityka*. Przeł. P. Kuropatwiński. Gdańsk 1995, s. 16–17.

⁹³ G. Soros: *Kryzys...*, s. 233.

⁹⁴ Idem: *Can Europe work?* „Foreign Affairs” 1996 (September/October), Vol. 75, No 5, s. 9.

⁹⁵ B. Eichengreen: *European monetary unification: Theory, practice and analysis*. Cambridge (Mass.) 1997, s. 249.

rozdziale 4.2., niemożliwe jest prowadzenie niezależnej polityki monetarnej i nieosiągalna jest stabilność kursów walut w warunkach pełnej swobody przepływu kapitału. Należy jednak zaznaczyć, że zdaniem np. W. Sandholtza w pełni zliberalizowany rynek UE może efektywnie funkcjonować z walutami narodowymi⁹⁶. Podobną opinię wyraża także M. Kaelberer, którego zdaniem nie ma dowodów na to, że integracja walutowa pomiędzy państwami Wspólnot (UE) była konieczna. Unia celna, wspólna polityka rolna czy też wspólny rynek dostarczały bodźców do integracji walutowej. Jednak decyzje dotyczące współpracy walutowej były wyborami politycznymi, a nie mechanicznymi konsekwencjami jakiejś uprzedniej logiki integracji europejskiej⁹⁷.

Bez wątpienia, warunkiem sprzyjającym przepływowi osób, towarów, usług i kapitału jest funkcjonowanie jednej waluty. Odpadają wtedy takie utrudnienia w przepływie tych czynników, jak koszty transakcyjne przy wymianie walut, ryzyko kursowe i koszty zabezpieczenia się przed nim, zwiększa się porównywalność cen, co ma sprzyjać konkurencji i w efekcie – poprawie efektywności firm europejskich. Wyeliminowanie walut narodowych i wprowadzenie jednej waluty ma wpłynąć na ograniczenie spekulacyjnych przepływów kapitału i związanego z tym ryzyka kursowego. Na poziomie makroekonomicznym zmuszenie krajów do spełnienia odpowiednich warunków (kryteria konwergencji) ma pozwolić na szybszy wzrost gospodarczy w warunkach równowagi gospodarczej. Ma temu sprzyjać niższy poziom stóp procentowych możliwy dzięki niższej inflacji i odpowiedniej dyscyplinie budżetowej.

W ten sposób proces integracji osiągnął etap unifikacji walutowej oraz znacznej koordynacji w zakresie polityki gospodarczej. Kolejny jego etap to dalsze pogłębienie integracji w płaszczyźnie gospodarczej i wiążąca się z nim znacznie głębsza niż w obecnym stanie rzeczy integracja polityczna. Czy unia walutowa stanie się czynnikiem sprawczym głębszej integracji politycznej? Można w tym kontekście wspomnieć o koncepcji „przeskoku” (ang. take-off). W odniesieniu do procesu integracji jest to „okres [...], w którym mały, rozproszony i słaby ruch zamienia się w większy i lepiej skoordynowany o znacznej sile. Przed »przeskokiem«, integracja polityczna może być problemem, którym zajmują się teoretycy, osoby piszące, rządzący lub małe grupy nacisku. Po »przeskoku« integracja jest zagadnieniem szerokiego

⁹⁶ W. Sandholtz: *Choosing union: Monetary policies and Maastricht*. In: *The European Union...*, s. 276.

⁹⁷ M. Kaelberer: *Money and power in Europe. The political economy of European monetary cooperation*. New York 2001, s. 38.

ruchu politycznego, zajmującym rządy, większe grupy interesu, często kwestią mniej lub bardziej zorganizowanego masowego przekonania i odzewu. [...] Przed »przeskokiem« propozycje integracji są kwestią teoretyczną, po »przeskoku« są siłą polityczną»⁹⁸.

Pierwszym wariantem czy też modelem „przejścia” od unii walutowej do – przynajmniej w początkowym stadium – pogłębionej formy integracji politycznej, a w perspektywie – unifikacji politycznej jest dalszy rozwój procesu integracji zgodnie z teorią neofunkcjonalistyczną i koncepcją „spill-over”.

1. Prawidłowe funkcjonowanie unii walutowej wymaga znacznie większego stopnia scentralizowania decyzji dotyczących polityki budżetowej i fiskalnej, niż ma to miejsce w chwili obecnej. Nadmierne wydatki z budżetu poszczególnych krajów mogłyby bowiem prowadzić do destabilizacji wspólnej waluty. Stąd też odpowiednio niski poziom deficytu budżetowego był jednym z zawartych w traktacie z Maastricht warunków udziału w trzecim etapie unii walutowej. Od tego czasu zasady Paktu Stabilizacji i Wzrostu (przedstawione w rozdz. 3) zobowiązują rządy poszczególnych krajów do prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej.

Jednak już bardzo krótki okres formalnego obowiązywania PSiW pokazał, że jego postanowienia nie są przestrzegane. Bardzo znaczące były tutaj wydarzenia związane z naruszeniem reguł Paktu przez RFN i Francję. 21 stycznia 2003 roku Rada UE, na podstawie zalecenia Komisji Europejskiej, stwierdziła w swojej decyzji, że nadmierny deficyt budżetowy występuje w RFN⁹⁹. 3 czerwca 2003 roku taką samą decyzję Rada podjęła w odniesieniu do Francji¹⁰⁰. W dalszych krokach związanych z tą sprawą Komisja przedstawiła Radzie odpowiednie zalecenia przewidujące podjęcie działań określonych w art. 104 (ust. 8 i 9) TWE w odniesieniu do RFN i Francji. Jednak na spotkaniu Rady (złożonej z ministrów finansów państw członkowskich, tzw. ECOFIN) 25 listopada 2003 roku nie została osiągnięta konieczna (art. 104 ust. 13 TWE) w tym przypadku większość 2/3 głosów (ważonych zgodnie z art. 205 ust. 2 TWE). W związku z tym odpowiednie decyzje nie zostały przez Radę przyjęte. Takie postępowanie Rady spotkało się

⁹⁸ K.W. Deutsch et al.: *Political community...*, s. 83–85.

⁹⁹ *Council Decision of 21 January 2003 on the existence of an excessive deficit in Germany – application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community (2003/89/EC)*. „Official Journal of the European Union” 11 February 2003, L 34.

¹⁰⁰ *Council Decision of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France – application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community (2003/487/EC)*. „Official Journal of the European Union” 3 July 2003, L 165.

z dezaprobatą Komisji Europejskiej, która 27 stycznia 2004 roku skierowała do Trybunału Sprawiedliwości skargę na Radę (na podstawie art. 230 TWE, zgodnie z którym Trybunał Sprawiedliwości kontroluje zgodność z prawem wspólnych działań m.in. Rady i Komisji). W wydanym 13 lipca 2004 roku orzeczeniu Trybunał sprawiedliwości przyznał rację Komisji i anulował decyzję Rady z 25 listopada 2003 roku¹⁰¹. Jednak pomimo tego formalnego zwycięstwa nowa Komisja (pod przewodnictwem J.M. Barroso), po zapowiedziach RFN i Francji o wykonywaniu budżetów w 2005 roku z deficytami poniżej dopuszczalnego poziomu 3%, podjęła w grudniu 2004 roku decyzję o skreśleniu tych dwóch państw z listy krajów objętych postępowaniem za nadmierny deficyt budżetowy¹⁰².

Taki rozwój wypadków i naruszanie zobowiązań dyscypliny budżetowej są niewątpliwie argumentem wspierającym tezę o tym, że tylko centralizacja polityki budżetowej zapobiegnie w przyszłości permanentnemu naruszaniu przyjętych zobowiązań. „Naturalnym rozwiązaniem problemów tego rodzaju – niemal na pewno jedynym skutecznym rozwiązaniem w długim okresie – byłoby stworzenie jednego federalnego europejskiego rządu ze scentralizowanym Ministerstwem Finansów i niezaprzeczalnymi kompetencjami w zakresie egzekwowania sankcji finansowych w stosunku do formalnie suwerennych rządów narodowych. Unia walutowa doprowadziłaby do powstania unii politycznej”¹⁰³. Podobnie pisze B. Eichengreen, którego zdaniem „narody europejskie nie są chętne do przekazywania kontroli nad podatkami i wydawaniem środków zebranych z tego tytułu w warunkach braku integracji politycznej”¹⁰⁴. W opinii G. Sorosa, projekt wprowadzenia unii walutowej ma wadę dlatego, że jego zdaniem w dłuższej perspektywie nie można mieć wspólnej waluty bez wspólnej polityki fiskalnej, w tym także pobierania „pewnego rodzaju scentralizowanego podatku czy redystrybucji dochodów. Jednak ujednolicenie pieniądza było decyzją polityczną; błędy będą korygowane w ten sam sposób”¹⁰⁵. Ustanowienie „pewnych wspólnych zasad prowadzenia polityki fiskalnej” uważa za „konieczne” także P. De Grauwe. Jako na uzasadnienie takiej konieczności autor ten wskazuje na to,

¹⁰¹ *Judgment of the Court 13 July 2004 in case C-27/04, Commission of the European Communities v. Council of the European Union.*

¹⁰² „Gazeta Wyborcza” z 15 grudnia 2004, s. 24.

¹⁰³ T. Congdon: *Czy UGW może stać się „maoistycznym skokiem naprzód” Europy?* W: *Euro. Wspólna waluta*. Red. P. Temperton. Warszawa 2001, s. 140.

¹⁰⁴ B. Eichengreen: *European monetary unification...*, s. 258.

¹⁰⁵ G. Soros: *Kryzys...*, s. 233.

że rynki finansowe mogą mieć trudności z prawidłową oceną ryzyka inwestowania w papiery wartościowe różnych państw¹⁰⁶. Także np. S. George wyraża podobną opinię co do tego, iż dla stabilności waluty kluczowe znaczenie ma polityka makroekonomiczna i w związku z tym, aby tę stabilność zapewnić, konieczne będzie centralne kierowanie polityką gospodarczą państw należących do unii walutowej, co oznacza pogłębienie integracji politycznej¹⁰⁷. Jak zauważają P.R. Masson i M.P. Taylor, decyzja o ustanowieniu instytucji „fiskalnego federalizmu” jest w swojej istocie wyborem politycznym¹⁰⁸.

2. Ściśle związana z prezentowanym zagadnieniem jest następująca kwestia. Jak zauważa np. W. Molle, już wspólny rynek i związany z nim swobodny przepływ kapitału może skutkować koncentracją inwestycji w pewnych regionach oraz wzrostem bezrobocia w innych¹⁰⁹. W teorii rozwiązaniem problemu bezrobocia, czyli nadwyżki podaży siły roboczej nad popytem na nią jest spadek jej ceny, czyli płac oraz/lub odpowiedni przepływ siły roboczej z regionów dotkniętych bezrobociem do tych rozwijających się dynamicznie, w których bezrobocie jest niższe. Jednak, jak to zostało powiedziane w rozdziale 4, w praktyce płace w krajach UE są stosunkowo sztywne, siła robocza zaś wykazuje znacznie mniejszą mobilność w porównaniu z mobilnością kapitału. Spowodowane jest to takimi czynnikami, jak np. przeszkody formalnoprawne, bariery językowe, kulturowe.

Tego rodzaju trudności mogą zostać spotęgowane w warunkach unii walutowej. Jak to również zostało przedstawione w rozdziale 4, unia walutowa wiąże się z wyraźnym ograniczeniem swobody państwa w prowadzonej przez nie polityce gospodarczej – zgodnie z Paktem Stabilizacji i Wzrostu zakazany jest mianowicie nadmierny deficyt budżetowy, a wraz z przyjęciem wspólnej waluty znika możliwość oddziaływania na kurs własnej waluty. W sytuacji, gdy jakiś kraj bądź jego region będzie przeżywał trudności gospodarcze, jako rozwiązanie takiego problemu – z racji braku wspomnianych instrumentów wpływania na koniunkturę gospodarczą w rękach państwa – może być wskazywana konieczność zwiększenia środków finansowych przekazywanych krajom czy regionom UE znajdującym się w kłopotach z budżetu UE. Ten jednak w chwili obecnej jest stosunkowo mały. Zwiększe-

¹⁰⁶ P. De Grauwe: *Economics of monetary union*. Oxford 2000, s. 205.

¹⁰⁷ S. George: *Politics and policy...*, s. 38.

¹⁰⁸ P.R. Masson, M.P. Taylor: *Currency unions: A survey of the issues*. In: *Policy issues in the operation of currency unions*. Eds. P.R. Masson, M.P. Taylor. Cambridge 1993, s. 29.

¹⁰⁹ W. Molle: *Ekonomika integracji...*, s. 17.

nie budżetu UE i tym samym zwiększenie poziomu redystrybucji środków na poziomie wspólnotowym to oczywiście krok oznaczający pogłębienie integracji politycznej. Ewentualne zwiększenie budżetu UE wiąże się z kolejnymi kwestiami. Mianowicie chodzi o to, że logicznym i zgodnym z regułami demokratycznymi następstwem zwiększenia budżetu UE powinno być przekazanie kluczowej roli w decydowaniu o jego kształcie i przeznaczeniu organowi UE pochodzącemu bezpośrednio z wyborów demokratycznych, czyli Parlamentowi Europejskiemu. Takie zwiększenie jego kompetencji znowu oznaczałoby pogłębienie integracji politycznej. Wreszcie zwiększenie budżetu UE tak, aby zwiększone środki mogły być przekazywane państwom czy regionom przeżywającym trudności gospodarcze, oznaczałoby większe transfery z państw bogatszych do krajów stosunkowo uboższych, czyli zwiększenie stopnia solidarności – wyrażanej w bardzo namacalny sposób – pomiędzy krajami UE. Na to, że aby unia walutowa była trwała, musi towarzyszyć jej solidarność pomiędzy państwami członkowskimi, wyrażająca się gotowością do ponoszenia ciężarów na rzecz krajów dotkniętych trudnościami, wskazują np. P.R. Masson i M.P. Taylor¹¹⁰.

3. Jak wspomniano, zgodnie z teorią neofunkcjonalistyczną „rozlewanie się” przedsięwzięć integracyjnych wiąże się z tworzeniem nowych instytucji powoływanych w celu realizacji zadań na szczeblu ponadnarodowym bądź też przekazywaniu coraz to nowych, szerszych kompetencji organom już istniejącym. W związku z tym, kolejnym argumentem wskazującym na ścisły związek pomiędzy unią walutową a pogłębieniem integracji w płaszczyźnie politycznej w ramach koncepcji „spill-over” jest kwestia odpowiedzialności politycznej Europejskiego Banku Centralnego – najważniejszego organu UGiW. W państwach najwyżej rozwiniętych banki centralne cieszą się większą lub mniejszą niezależnością. Niezależność banku centralnego była także jednym z warunków udziału w trzecim etapie unii walutowej. Jednak w państwach tych bank centralny w ostatecznej instancji jest odpowiedzialny – zazwyczaj – przed władzą ustawodawczą, tam zaś, gdzie jest odpowiedzialny przed władzą wykonawczą (np. Nowa Zelandia), ta jest odpowiedzialna przed władzą ustawodawczą, co nie zmienia istoty sprawy¹¹¹. Natomiast w przypadku EBC nie mamy do czynienia z jego odpowiedzialnością tak, jak ma to miejsce w odniesieniu do banków centralnych w poszczególnych krajach. W warunkach braku rzeczywistej politycznej odpowiedzialności EBC wyłania

¹¹⁰ P.R. Masson, M.P. Taylor: *Currency unions: A survey...*, s. 39.

¹¹¹ T. Congdon: *Czy UGW...*, s. 141.

się problem legitymizacji tej instytucji. Rozwiązanie tego problemu i uregulowanie sprawy np. w ten sposób, że EBC stałby się politycznie odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim, oznaczałoby wyraźne zwiększenie kompetencji tego organu oraz relatywny wzrost jego znaczenia w stosunku do pozostałych instytucji UE oraz w porównaniu do kompetencji parlamentów narodowych. Takie wzmocnienie pochodzącego z wyborów bezpośrednich Parlamentu Europejskiego oznaczałoby postęp w procesie pogłębiania integracji politycznej. Szerzej zagadnienie legitymizacji i odpowiedzialności EBC zostanie poruszone w podrozdziale 5.2.

4. Kolejny argument w ramach koncepcji „spill-over” przemawiający za poparciem tezy o wpływie unii walutowej na pogłębienie integracji politycznej związany jest, jak wskazuje T. Congdon, z bezpieczeństwem depozytów bankowych. Gdy banki przyjmują depozyty pieniężne od ludności, istnieje ryzyko, że nie będą one w stanie wypełnić swoich zobowiązań. Zgodnie z funkcjonującymi powszechnie poglądami, przez uregulowania prawne państwo powinno zapewnić jak najdalej idącą ochronę depozytów. W związku z tym stosuje się wiele zabezpieczeń mających na celu maksymalną ochronę środków powierzonych przez tych, którzy je w bankach złożyli. Jednym z tych rozwiązań jest rola banku centralnego jako ostatecznego kredytodawcy. Jednak, zdaniem T. Congdona, „poważnym defektem” traktatu z Maastricht jest to, że prawie nic nie mówi on na temat tego, jak funkcja ostatecznego kredytodawcy ma być wykonywana w UGiW. Jeśli więc zaistniałaby sytuacja, w której system bankowy zostałby dotknięty głębokim i bardzo poważnym kryzysem, tak że zasoby banków komercyjnych, podmiotów ubezpieczających depozyty oraz banku centralnego okazałyby się niewystarczające, jedynym gwarantem tego, że deponenci otrzymają powierzone bankom środki w pełnej wysokości, pozostaje rząd. W związku z tym, że ma on władzę pobierać podatki oraz emitować pieniądze, jego możliwości wsparcia systemu bankowego „są teoretycznie niemal nieograniczone”. Bez względu bowiem na rozwiązania prawne dotyczące bezpieczeństwa zdeponowanych środków, „w ostatecznym rozrachunku to rząd gwarantuje, że depozyty bankowe zostaną w pełni wypłacone”¹¹². Jednak i takie rozwiązanie ma swoje ograniczenia, rząd danego kraju zaś znajduje się w najwygodniejszej sytuacji, gdy chroni depozyty bankowe swoich obywateli („obywatele także głosują”). Tak więc w sytuacji, gdyby kryzys systemu bankowego był na tyle głęboki, że pochłoniąłby środki

¹¹² Ibidem, s. 147.

kilku dużych banków, ostatnim ogniwem w łańcuchu ochrony depozytów jest rząd danego państwa. Jak konstatuje oczywistą sytuację T. Congdon, w chwili obecnej nie ma rządu ogólnoeuropejskiego, a tylko rządy w poszczególnych państwach członkowskich UGiW. Jego zdaniem, wniosek jest taki, że bezpieczeństwo depozytów w ramach UGiW jest mniejsze, niż miało to miejsce przed rozpoczęciem jej funkcjonowania. Stąd też „oczywistym sposobem przywrócenia tradycyjnego łańcucha bezpieczeństwa w zakresie ochrony depozytów byłoby utworzenie europejskiego rządu centralnego. Idealnym rozwiązaniem byłby prawdziwie ujednolicony system bankowości centralnej i jeden szef nadzoru bankowego, odpowiadający przed jednym centralnym rządem”¹¹³.

Biorąc pod uwagę zarysowany rozwój procesu integracji, w którym „rozlewanie się” przedsięwzięć integracyjnych było bardzo wyraźne, teoria neofunkcjonalistyczna, i będąca jej kluczowym elementem koncepcja „spill-over”, niewątpliwie jest bardzo użyteczna do wyjaśnienia przypadku procesu integracji zachodnioeuropejskiej. Stąd też wydaje się, że przedstawione argumenty wspierające tezę o unii walutowej jako czynniku sprzyjającym pogłębieniu integracji politycznej przez kraje UE czy nawet „wymuszającym” je mają dużą wagę. Jednak wyjaśnianie procesu integracji zachodnioeuropejskiej tylko z wykorzystaniem teorii neofunkcjonalistycznej byłoby wyraźnie niepełne i nieoddające całej tego procesu złożoności. Jak pisze M. Hodges, „pragmatyczne interesy są oparte na oczekiwaniach zysków ekonomicznych i mogą być zadowalające do stosunkowo ograniczonych środków integracji. Bez głębokiego zaangażowania ideologicznego czy filozoficznego wzmacniających te oczekiwania materialne nie ma wewnętrznego nacisku (ang. inherent pressure) do dalszych działań integracyjnych”¹¹⁴. Świadomość tego, że podejście neofunkcjonalistyczne ma poważne ograniczenia, miał już J. Monnet. Zdawał on sobie sprawę z tego, że przekazywanie przez państwa pewnych kompetencji w dziedzinie gospodarczej może nie prowadzić automatycznie do przekazywania władzy politycznej. W 1954 roku stwierdził: „[...] instytucje naszej Wspólnoty wykonują tylko władzę przekazaną im..., decyzje o transferze władzy instytucjom europejskim należą w całości do narodowych parlamentów i rządów”¹¹⁵. Istotę sprawy oddają chyba

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ M. Hodges: *Introduction...*, s. 25.

¹¹⁵ J. Monnet: *Address to ECSC Common Assembly, Strasbourg, November 30, 1954*. Cyt. za: G.L. Weil: *A foreign policy for Europe? The external relations of the European community*. Bruges 1970, s. 15.

słowa W. Hallsteina: „[...] to prawda, integracja gospodarcza i społeczna nie prowadzi automatycznie do ekspansji [integracji – T. K.]; w polityce nic nie jest automatyczne, wszystko jest kwestią woli. Jednak taka integracja rodzi wewnętrzną skłonność (ang. inner propensity) do ekspansji”¹¹⁶. W stwierdzeniu tym należy podkreślić dwa elementy. Po pierwsze, bardzo duże znaczenie woli państw, które proces integracji zainicjowały i pogłębiają go. Po drugie, ową skłonność do ekspansji, wewnętrzną presję na pogłębianie integracji – czyli właśnie „rozlewanie się” procesu integracji i uwspólnotawianie coraz to nowych sfer życia społecznego. Podobną opinię w kontekście koncepcji „spill-over” prezentuje także np. M. Mols. Jego zdaniem, nie można mówić o „automatycznym rozszerzaniu się” procesu integracji dlatego, że każdy krok w kierunku głębszej integracji jest wynikiem woli politycznej i jest decyzją polityczną¹¹⁷.

Wydaje się, że w taki też sposób należy postrzegać unię walutową i jej znaczenie dla pogłębienia procesu integracji politycznej. Z jednej strony – wprowadzenie UGiW było wyrazem świadomej woli państw członkowskich Wspólnot, wynikającej z dążeń do zabezpieczenia swoich interesów. Z drugiej strony – na postrzeganie i ocenę tych interesów bardzo istotny wpływ miał stan zaawansowania procesu integracji w momencie podejmowania decyzji o przejściu do kolejnego jego etapu – w tym wypadku do unii walutowej. Inaczej mówiąc, chodzi tutaj o wszystkie korzyści i koszty z wprowadzenia wspólnej waluty. W tym właśnie miejscu należy „usytuować” argumenty wynikające z koncepcji „spill-over” na rzecz wprowadzenia euro. Formułując analogiczny osąd w odniesieniu do wpływu unii walutowej na pogłębienie integracji w wymiarze politycznym, przedstawione argumenty na rzecz „przejścia” od unii walutowej do unii politycznej mają bardzo istotne znaczenie. Jednak „same w sobie” mogą stanowić tylko warunek konieczny, ale jeszcze niewystarczający do tego, aby do zasadniczego pogłębienia integracji politycznej rzeczywiście doszło. Drugim warunkiem koniecznym – chociaż także niewystarczającym do tego, aby w wyniku unii walutowej nastąpiło zasadnicze pogłębienie integracji politycznej – jest właśnie wola i decyzja zainteresowanych podmiotów.

Oprócz koncepcji „spill-over”, zgodnie z którą powołanie UGiW wiąże się z koniecznością pogłębienia integracji politycznej, można

¹¹⁶ W. Hallstein: *Address to the European Parliament, Strasbourg, June 18, 1964*. Cyt. za: G.L. Weil: *A foreign policy...*, s. 15.

¹¹⁷ M. Mols: *The integration agenda: A framework for comparison*. In: *The challenge of integration: Europe and the Americas*. Ed. P.H. Smith. Miami 1993, s. 53.

wskazać także inny model związku pomiędzy unią walutową a unią polityczną. Zgodnie z nim, procesy rozwoju unii walutowej i unifikacji politycznej mogą toczyć się odrębnymi torami¹¹⁸. Wskazuje się tutaj na to, że UGiW należąca do tzw. pierwszego filaru UE – ma charakter ponadnarodowy czy federalny, natomiast filary drugi i trzeci – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych – opierają się na współpracy międzyrządowej. W rozwinięciu tego poglądu Unia Europejska nie powinna być postrzegana w sposób, w jaki traktuje się tradycyjne państwo. UE jest i powinna pozostać konstrukcją specyficzną, jedyną w swoim rodzaju. Podstawy UGiW są wystarczająco silne do tego, aby mogła się ona dobrze rozwijać zgodnie z własną logiką, nawet bez odpowiedniego „środowiska” politycznego. Co więcej, W. Wessels uważa, że z „liberalno-monetarystycznego” punktu widzenia odseparowanie unii walutowej od polityki jest zjawiskiem pożądanym z tego powodu, że niezależnemu Europejskiemu Bankowi Centralnemu łatwiej będzie osiągać swoje cele w sytuacji, w której nie będzie on „konfrontowany” z władzami politycznymi.

W. Wessels wskazuje także trzeci model związku pomiędzy unią walutową a unią polityczną¹¹⁹. Zgodnie z nim UGiW jest postrzegana jako ostateczny etap procesu integracji, który wymaga poczucia wspólnej tożsamości, powszechnej i głębokiej solidarności oraz zasadniczej zgody co do unifikacji politycznej zanim UGiW wejdzie w życie. Podczas gdy model relacji związków pomiędzy unią walutową a unią polityczną oparty na koncepcji „spill-over” zakłada, że UGiW opiera się na wystarczających podstawach politycznych oraz że jest w stanie stać się swoistym katalizatorem dla procesu pogłębienia integracji politycznej, to zgodnie z poglądem W. Wesselsa, kolejność ta jest odwrotna. Dzieje się tak dlatego, że UGiW wymaga wysokiego poziomu dyscypliny i w związku z tym silnej legitymizacji dla decyzji podejmowanych przez organy europejskie. Unia polityczna jest tutaj rozumiana szerzej niż tylko jako specyficzny system instytucjonalny. Kładzie się nacisk na takie wyznaczniki unifikacji w płaszczyźnie politycznej, jak poczucie wspólnej politycznej tożsamości wynikające ze wspólnej historii, podobne postrzeganie wspólnej przeszłości czy istnienie przestrzeni demokracji. Natomiast przedwczesny start UGiW doprowadzi do jej niepowodzenia i cofnięcia całego procesu integracyjnego.

¹¹⁸ W. Wessels: *EMU...*, s. 196–197.

¹¹⁹ *Ibidem*.

Na poparcie stanowiska, zgodnie z którym unia walutowa wymaga odpowiednio zaawansowanej integracji politycznej, można wskazać przypadki historycznych przykładów unii walutowych (przedstawionych w rozdziale 2). Te przykłady międzypaństwowych unii walutowych, którym towarzyszyły sprzyjające uwarunkowania polityczne: belgijsko-luksemburska unia walutowa, strefa franka CFA, Wschodniokaraibska Strefa Walutowa oraz Wspólna Strefa Walutowa, zalicza się do sukcesów. Pozostałe historyczne przykłady międzypaństwowych unii walutowych rozpadły się, nie pociągając oczywiście za sobą integracji politycznej. Powodzeniem zakończyły się także unie walutowe, którym towarzyszyło zjednoczenie polityczne, np. wiążące się ze zjednoczeniem Niemiec w 1871 roku i w 1990 roku czy wskazywane przez B. Eichengreena przykłady Stanów Zjednoczonych, gdzie jedna waluta znalazła się w obiegu dopiero po przyjęciu konstytucji w 1788 roku (a wcześniej poszczególne stany emitowały różnego rodzaju środki płatnicze) oraz Włoch, gdzie zjednoczenie w XIX wieku poprzedziło utworzenie jednego banku emisyjnego i unifikację walutową, czy Szwajcarii¹²⁰. Jak pisze W.F.V. Vanthoor, „najważniejszą lekcją z historii unii walutowych jest to, że unia walutowa jest możliwa do utrzymania i nieodwracalna tylko wtedy, kiedy jest osadzona w unii politycznej, w której kompetencje dotyczące sfery walutowej są przekazane organowi ponadnarodowemu. [...] Historia pokazała, że waluta bez państwa nie przetrwa. Dlatego europejska unia polityczna musi pozostawać ostatecznym celem UGiW”¹²¹. Stąd też biorąc pod uwagę wymienione przypadki, konstatacja B. Eichengreena, że jeśli by unia walutowa poprzedziła integrację polityczną, byłoby to „wydarzenie bez precedensu”¹²², jest oczywiście słuszna. O. Issing stwierdza: „[...] historyczne doświadczenia pokazują, że terytoria państwowe i terytoria walutowe zwykle się pokrywają”¹²³.

Jednak narzucają się w tym miejscu dwie istotne uwagi. Po pierwsze, nie jest odpowiednie porównywanie np. Łacińskiej Unii Walutowej czy też Skandynawskiej Unii Walutowej z unią walutową powołaną przez państwa Unii Europejskiej. Nawet jeśli by ocenić poziom integracji politycznej krajów UE jako stosunkowo niski, to i tak bez wątpienia integracja w ramach UE jest daleko bardziej zaawansowana

¹²⁰ B. Eichengreen: *European monetary unification...*, s. 256–257; C. Hefeker: *Interest groups and monetary integration. The political economy of exchange regime choice*. Boulder–Oxford 1997, s. 31.

¹²¹ W.F.V. Vanthoor: *European monetary union since 1848. A political and historical analysis*. Cheltenham–Northampton 1998, s. 133.

¹²² B. Eichengreen: *European monetary unification...*, s. 256.

¹²³ O. Issing: *Europe: Political union...*, s. 14.

w porównaniu do integracji krajów tworzących unie walutowe przedstawione w rozdziale 2. Szczegółowe porównanie np. stopnia powiązań gospodarek państw tworzących unie walutowe w XIX wieku i krajów tworzących UGiW wymagałoby oczywiście szczegółowych badań, jednak już chociażby pod względem zaawansowania rozwoju wspólnych instytucji – czynnika niezwykle istotnego dla funkcjonowania unii walutowej – porównanie to wypada na korzyść unii walutowej w ramach UE. Przede wszystkim zaś w wypadku państw tworzących przedstawione (rozdział 2) unie walutowe trudno mówić o integracji w zbliżonym chociaż znaczeniu do znaczenia powojennego procesu integracji europejskiej, którego efektem jest m.in. UGiW.

Po drugie, jeśli uznać, że właściwa jest „zmiana kolejności” w procesie integracji i istotnie unia walutowa powinna nastąpić dopiero z chwilą osiągnięcia przez państwa zamierzające ją utworzyć odpowiedniego poziomu integracji politycznej, oraz jeśli uznać, że kraje UE jeszcze takiego poziomu nie osiągnęły, to należy podkreślić, że UGiW jest już faktem. W związku z tym, przedstawione dwa zastrzeżenia w odniesieniu do unii walutowej krajów UE są bezprzedmiotowe. Co więcej, przyjęcie założenia, jakoby unia walutowa mogła prawidłowo funkcjonować tylko w warunkach odpowiedniej integracji politycznej, a kraje UE takiego stopnia zintegrowania nie osiągnęły, jest argumentem przemawiającym raczej za pogłębieniem tej integracji. Wydaje się bowiem bardziej prawdopodobne to, że państwa UE zdecydowały się raczej na odpowiednie kroki w celu pogłębienia integracji politycznej konieczne do prawidłowego funkcjonowania unii walutowej niż na to, aby pozwolić UGiW zakończyć się upadkiem. Tym samym wracamy więc tutaj do koncepcji „spill-over”.

To, który z przedstawionych modeli związku pomiędzy unią walutową a pogłębieniem unifikacji politycznej okaże się najbliższy rzeczywistemu rozwojowi wydarzeń, pokaże przyszłość. Jak zauważa O. Issing, „nie ma uniwersalnej odpowiedzi na pytanie, jak daleko doświadczenia ze wspólną walutą będą wspierać integracją w innych obszarach”¹²⁴. W tym miejscu wskazane jest postawienie pytania o to, czy w ogóle możliwe jest utworzenie przez państwa członkowskie UE unii politycznej albo przynajmniej wyraźne pogłębienie integracji właśnie w sferze politycznej. Problem ten jest oczywiście bardzo złożony i wieloaspektowy; kłopotów przysparza już samo określenie warunków, jakie dana wspólnota musi spełnić, aby można było o niej mówić, że jest zintegrowana politycznie. Jak piszą P.E. Jacob i H. Teune, „integracja jest pojęciem raczej względnym niż absolutnym.

¹²⁴ Ibidem, s. 17.

Zamiast analizowania integracji politycznej jako specyficznego stanu, który istnieje lub nie istnieje, bardziej użyteczne jest postrzeganie pewnego zestawu zależności, który jest bardziej lub mniej zintegrowany lub też sekwencji wydarzeń prowadzących do wzrostu lub spadku integracji¹²⁵. Autorzy ci stwierdzają też, że „próg – to znaczy punkt, w którym grupa ludzi staje się wystarczająco zintegrowana, aby można ją było uważać za wspólnotę – może być usytuowany arbitralnie”¹²⁶. Innym zasadniczym problemem jest to, że brak odpowiedzi, jaką formę miałyby mieć ewentualna unia polityczna państw UE. W dalszej partii tekstu zostanie przedstawionych kilka uwag na ten temat, ze świadomością jednak, że nie wyczerpuję kwestii.

Wydaje się, że nie będzie wzbudzało większych zastrzeżeń stwierdzenie, iż obecny stan zaawansowania procesu integracji państw UE w płaszczyźnie politycznej jest niewystarczający, aby można było mówić o tym, że stanowią one wspólnotę polityczną. Czy możliwe jest, aby kiedyś ten stan rzeczy uległ zmianie i aby doszło do takiego pogłębienia procesu integracji, który oznaczałby powstanie unii politycznej? Takiej ewentualności, nawet powstania czegoś w rodzaju „państwa Europa”, wykluczyć chyba nie można. Oczywiście, biorąc pod uwagę stan obecny, może to wydawać się czymś mało prawdopodobnym albo nawet zupełnie nieprawdopodobnym. Głównym kontrargumentem będzie tutaj stwierdzenie, że nie ma czegoś takiego, jak „narod europejski”. I jest to oczywiście stwierdzenie słuszne. Jednak, jak to już zostało podkreślone w poprzednim rozdziale, proces integracji europejskiej powinien być postrzegany właśnie jako proces; proces, który w swojej dotychczasowej historii nawet jeśli przechodził okresy stagnacji, to jednak, w szerszej perspektywie, postępował. Biorąc pod uwagę to, że toczy się on zaledwie od około półwiecza, różnica pomiędzy obecnym stanem jego zaawansowania a stanem wyjściowym musi zostać uznana za bardzo wyraźną i bez precedensu w historii. I tak jak dzisiaj może wydawać się nieprawdopodobne to, że kiedyś powstanie coś na kształt „państwa Europa”, tak też gdy R. Schuman przedstawiał w 1950 roku swoją propozycję „poddania francuskiej i niemieckiej produkcji węgla i stali pod kontrolę wspólnej Wysokiej Władzy”, zapewne wydawało się bardzo mało realne to, że plan ten w efekcie doprowadzi do np. powołania UGiW, wycofania walut narodowych i zastąpienia ich jedną, wspólną walutą.

¹²⁵ P.E. Jacob, H. Teune: *The integrative process: Guidelines for analysis of the bases of political community*. In: *The integration of political communities*. Eds. P.E. Jacob, J.V. Toscano. Philadelphia–New York 1964, s. 7.

¹²⁶ Ibidem, s. 8.

Postęp procesu integracji, nawet w dominującej mierze w płaszczyźnie ekonomicznej, oraz związany z nim rozwój instytucjonalny WE (UE) będzie tym czynnikiem, który powinien sprzyjać postępowi integracji w sferze politycznej. Jak zostało już przedstawione, istnieją też bardzo poważne argumenty za tym, że UGiW będzie tym czynnikiem, który postęp ów zdynamizuje. Włączanie do obszaru objętego integracją kolejnych sfer życia oraz pogłębianie integracji zostało przedstawione w podrozdziale 4.3. W tym miejscu można dodać, że postęp procesu integracyjnego jest widoczny także w płaszczyźnie instytucjonalnej, jak np. ewolucja pozycji Parlamentu Europejskiego czy też rozszerzanie zakresu tych spraw, które rozstrzygane są w Radzie UE (Radzie Ministrów) w głosowaniach większościowych. W efekcie, w odniesieniu do WE stosuje się pojęcie ponadnarodowości¹²⁷, które tutaj oznacza istnienie trzech cech charakterystycznych:

- „niezależność niektórych organów i ich członków (podejmujących wiążące prawnie decyzje) od państw członkowskich;
- transfer niektórych kompetencji dokonany przez państwa członkowskie na rzecz organizacji (jej organów);
- bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie norm prawnych organizacji wobec państw członkowskich i ich podmiotów prawnych (osoby fizyczne i prawne)”¹²⁸.

Jeśli chodzi o wspomniany brak „narodu europejskiego”, który miałyby być (musiałyby być?) fundamentem powstania unii politycznej pomiędzy państwami UE, to, jak zauważa A. Etzioni, „jest faktem, że państwa tworzyły narody o wiele częściej niż narody tworzyły państwa”¹²⁹. Na taką samą okoliczność wskazują J. Kowalski, W. Lamentowicz i P. Winczorek: „[...] badacze dziejów ukazują dziś na podstawie bogatego materiału faktograficznego, że zarówno państwo odgrywało narodotwórcze funkcje, jak i naród – funkcję państwowotwórczą”¹³⁰. Więzy łączące wspólnotę narodową z jej organizacją państwową „funkcjonują na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Wysoki poziom świadomości narodowej sprzyja sile, prężności, efektywności działania organizacji państwowej. Organizacja państwowa umacnia, rozwija

¹²⁷ W odniesieniu do terminów „ponadnarodowość” i „ponadpaństwowość” J. Kranz pisze, że „zamienne używanie obu terminów wydaje się uprawnione”. J. Kranz: *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998, s. 21.

¹²⁸ Ibidem, s. 21.

¹²⁹ A. Etzioni: *Political unification...*, s. vii.

¹³⁰ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1981, s. 69.

narodowe cechy zbiorowości ją tworzącej. [...] Rozwój podmiotowości narodowej odbywa się dzięki różnym procesom społecznym, takim jak oświata, kultura, rozwój więzi gospodarczej itp. Te zjawiska na skalę dzisiejszą mogą się odbywać przy aktywnym wsparciu ich, bądź nawet sterowaniem nimi, organizacji państwowej”¹³¹. Podobnie także S. Ehrlich: „[...] powstanie organizacji państwowej lub przynajmniej organizmu państwowego zazwyczaj wyprzedza uformowanie się narodu i sprzyja zachowaniu świadomości narodowej, nawet gdy naród państwowość utraci”¹³² oraz W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: „[...] państwo jako polityczna forma organizacji społeczeństwa jest historycznie wcześniejsze od narodów we współczesnym tego słowa znaczeniu. [...] Organizacja państwowa odgrywała w czasach nowożytnych i odgrywa nadal funkcję narodotwórczą”¹³³.

Dla powstania „prawdziwej” unii politycznej czy przynajmniej wyraźnego pogłębienia integracji w płaszczyźnie politycznej bardzo istotne znaczenie będzie jednak miało coś, co A. Rose określa mianem „integracji ludzi”. Rozumie on przez to pojęcie wzajemną akceptację jako członków wspólnego państwa (ang. nation), poczucie przynależności do tej samej wspólnoty. Nie oznacza to zupełnego porzucenia samoidentyfikacji jako Greka, Szweda czy Francuza, ale oznacza ogólną tendencję do sytuowania samoidentyfikacji jako Europejczyka p o n a d (podkr. w oryginale) świadomością bycia Grekiem, Szwedem czy Francuzem. Nie oznacza eliminacji starych narodowych kultur i instytucji, ale oznacza uwzględnienie nowej ponadnarodowej (ang. cross-national) kultury i ustanowienie instytucji równoległych do tych starych. Zdaniem tego autora, nie potrzeba tak daleko idącego stwierdzenia, że konieczne jest stworzenie „Stanów Zjednoczonych Europy” – nowego państwa, ale musi zaistnieć znacznie silniejsze poczucie wzajemnej akceptacji dla wspólnej „europejskości” (ang. Europeaness), niż to miało miejsce kiedykolwiek w przeszłości, i prawdopodobnie „jakiś rodzaj politycznej konfederacji”. Autor ten zauważa także, że jak wskazuje historia, nowe narody m o g a ą (podkr. w oryginale) powstawać, rodzić się (ang. new nations c a n b e born). A. Rose podaje tutaj przykład obywateli Stanów Zjednoczonych, Niemców („narodziły się” z Prusaków, Bawarczyków, mieszkańców Hesji itd.) i Włochów („narodziły się” z Piemontczyków, Toskańczyków, Kalabryjczyków itd.)¹³⁴.

¹³¹ Ibidem, s. 71.

¹³² S. Ehrlich: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa 1979, s. 89.

¹³³ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986, s. 71.

¹³⁴ A. Rose: *The integration of people*. In: *European integration...*, s. 363–364.

Opinię, zgodnie z którą taki proces jest jak najbardziej możliwy, prezentuje także H. Teune: „[...] są miliony ludzi w dzisiejszym świecie, którzy zmienili swoje polityczne identyfikacje jeden lub kilka razy, zarówno w odniesieniu do państw narodowych, jak również w odniesieniu do identyfikacji politycznej z typem rządów, partiami politycznymi czy politycznymi ideologiami”¹³⁵.

Czynnikami, które powinny sprzyjać pogłębieniu integracji politycznej państw UE, są także ich systemy polityczne i ekonomiczne. Demokracja, praworządność czy gospodarka wolnorynkowa (mając oczywiście świadomość różnic pomiędzy np. modelem brytyjskim a „kontynentalnym”) są z jednej strony warunkami uzyskania członkostwa w UE, a z drugiej – członkostwo to sprzyja ich umocnieniu i utrwaleniu. Niejednoznaczna jest waga takich czynników, jak pochodzenie etniczne, religia czy kultura. Teoretycznie, powinny one sprzyjać pogłębieniu integracji politycznej państw UE, jednak – jak pokażała historia – jedność cywilizacyjna nie zapobiegła wojnom i konfliktom, które stanowią bardzo istotną, a chyba nawet dominującą, część historii Starego Kontynentu. Uwarunkowania te nie są więc czynnikiem wystarczającym do zaistnienia wspólnoty politycznej. Jak zauważa A. Etzioni, podając przykłady Kanady czy Szwajcarii¹³⁶, „całkiem sporo pomyślnych unifikacji zostało zainicjowanych, i politycznych wspólnot ustanowionych, bez kulturowej jednorodności. Co więcej, jeden rzut oka na mapę będzie wskazywał na wiele przykładów, w których na jakimś obszarze istnieje kulturowa jednorodność od wielu pokoleń, a jednak żadna polityczna unifikacja nie ma miejsca. Tak więc kulturalna jednorodność nie jest ani warunkiem wstępnym unifikacji, ani też warunkiem wystarczającym”¹³⁷.

Nie wykluczając więc możliwości rozwoju procesu integracji w kierunku wyraźnego pogłębienia integracji politycznej, należy wskazać także na te najistotniejsze czynniki, które raczej utrudniają taką integrację i będą ją utrudniać. Po pierwsze, jak zauważa np. W. Wallace, „pomimo słabnięcia, państwo narodowe pozostaje podstawą identyfikacji politycznej i politycznej odpowiedzialności”¹³⁸; R.C. Bryant stwierdza, że „państwa narodowe są dominującymi jednostkami

¹³⁵ H. Teune: *The learning of integrative habits*. In: *The integration...*, s. 277.

¹³⁶ W odniesieniu do Szwajcarii S. Ehrlich pisze: „[...] świadomość narodowa wznosi się tam ponad granice etniczno-lingwistyczne i, obejmując wszystkie kantony, tworzy poczucie szwajcarskiej odrębności narodowej”. S. Ehrlich: *Wstęp do nauki...*, s. 86.

¹³⁷ A. Etzioni: *Political unification...*, s. 23.

¹³⁸ W. Wallace: *Regional integration: The West European experience*. Washington 1994, s. 85.

politycznymi w dzisiejszym świecie i pozostaną nimi w przewidywalnej przyszłości”¹³⁹. To państwo narodowe w przekonaniu chyba większości Europejczyków jest najistotniejszym podmiotem, z którym się identyfikują. W związku z tym, po drugie, poszczególne organy i instytucje państwowe są odpowiedzialne przed swoimi obywatelami i z tych też powodów w swoich działaniach mają na uwadze (a przynajmniej teoretycznie powinni mieć) przede wszystkim ich dobro. Czynnikiem ten jest z jednej strony przeszkodą na drodze do głębszej integracji politycznej, a z drugiej – efektem takiego stanu rzeczy. Brak czegoś na kształt „ogółouropejskiej sceny politycznej” czy „ogółouropejskiego rynku politycznego” (czyli brak ogółouropejskich partii politycznych, związków zawodowych itp.) niejako wymusza obronę przede wszystkim interesów narodowych. Skutkiem tego jest to, że, po trzecie, zaangażowanie w proces integracyjny w przeważającej mierze traktowane jest instrumentalnie, jako sposób na osiągnięcie przede wszystkim narodowych celów polityki zagranicznej. Decyzje i działania (czy też zaniechania) podejmowane przez polityków oceniane są przede wszystkim pod kątem tego, czy są one korzystne dla danego kraju, a nie UE jako całości. Gdy dochodzi do konfliktu interesów na linii państwo narodowe – UE jako całość, przeważa dążenie do ochrony interesów narodowych. Po czwarte, chociaż wskazane powyżej przykłady (USA, Kanada, Niemcy, Włochy, Szwajcaria) są uznawane za zakończone sukcesem pod względem integracji politycznej, to jednak należy pamiętać także o przypadkach przeciwnych – jak b. ZSRR, b. Jugosławia czy b. Czechosłowacja. Są one przykładem na to, że nawet kilkudziesięcioletni okres funkcjonowania wielu narodów we wspólnym państwie może zakończyć się nie tylko rozpadem tego państwa, ale rozpad ten może być bardzo krwawy. Dlatego też wydaje się, że ewentualne działania i przedsięwzięcia o charakterze „odgórnym” mające na celu pogłębienie integracji politycznej państw UE nie mogą zbyt „wyprzedzać” ewentualnych „naturalnych”, „oddolnych” procesów zachodzących w społeczeństwach krajów UE. Po piąte, bardzo istotnym czynnikiem, który utrudnia i będzie utrudniał pogłębienie integracji politycznej, jest wzrost liczby państw członkowskich UE. Oczywiście jest, że im większa liczba członków jakiegoś gremium, tym trudniej wypracować wspólne stanowisko, podjąć decyzję itd. Należy zauważyć, że UE skupia państwa dosyć zróżnicowane pod względem poziomu zamożności,

¹³⁹ R.C. Bryant: *International cooperation in the making of national macroeconomic policies: Where do we stand?* In: *Understanding interdependence. The macroeconomics of the open economy*. Eds. P.B. Kenen. Princeton 1995, s. 391–392.

stopnia zaangażowania w politykę międzynarodową i posiadające bardzo różne interesy na arenie międzynarodowej, będące członkami NATO i pozostające poza tym ugrupowaniem, posiadające broń atomową i neutralne itp. Każde dalsze rozszerzenie UE te zróżnicowania będzie tylko powiększać.

W rozwoju procesu integracji można chyba jednak zauważyć próbę „obrony” osiągnięć integracyjnych przed zbyt dużym „rozwodnieniem” tej integracji. Kolejnym rozszerzeniem składu członkowskiego WE (UE) towarzyszyły próby pogłębienia procesu integracji. Działania takie są szczególnie wyraźnie dostrzegalne w płaszczyźnie integracji walutowej. Przed pierwszym rozszerzeniem – o Wielką Brytanię, Irlandię, Danię (ze strony WE nic nie stało na przeszkodzie, aby przyjąć także Norwegię) – próbą pogłębienia integracji był plan utworzenia unii gospodarczej i walutowej oparty na tzw. planie Wernera. Z finiszującymi negocjacjami akcesyjnymi z Grecją czasowo skorelowana jest decyzja o utworzeniu ESW, chociaż akurat w tym wypadku trudno dopatrywać się jednoznacznych powiązań. Jednak istniały takie już choćby pomiędzy zawarciem Jednolitego Aktu Europejskiego i przyjęciem do WE Hiszpanii i Portugalii. Zawarcie traktatu z Maastricht z kolei związane jest ze zjednoczeniem Niemiec i perspektywą przyjęcia do UE Szwecji, Finlandii i Austrii (Norwegowie ponownie odrzucili członkostwo w UE), a w dłuższej perspektywie, być może, państw Europy Środkowej i Wschodniej.

„Obrona” osiągnięć integracyjnych i jednocześnie czynnikiem, który, co bardzo prawdopodobne, będzie w przyszłości silniej wpływał na kształt procesu integracji, było przyjęcie zawartych w traktacie amsterdamskim, wnoszącym poprawki do TWE i TUE (tytuł VII – *Postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy*, art. 43–45 TUE, b. art. K.15–K.17) zapisów o tzw. wzmocnionej współpracy, zmodyfikowanych następnie w traktacie nicejskim. Wydaje się, że związek pomiędzy wprowadzeniem tych zapisów a zbliżającym się rozszerzeniem o kraje Europy Środkowej i Wschodniej jest ewidentny. Istota „wzmocnionej współpracy” sprowadza się do możliwości zróżnicowania realizacji określonych celów w ramach procesu integracji przez grupę państw tym zainteresowanych. Tym samym zapisy te umożliwiają szybszą integrację węższej grupy państw i zaistnienie, jak to jest określane, w zależności od przyjętego kryterium zróżnicowania integracji, integracji „wielu prędkości” (kryterium zróżnicowania – czas), integracji „zmiennej geometrii” (kryterium zróżnicowania – przestrzeń) oraz integracji *à la carte* (kryterium zróżnicowania – materia). Sformułowaniem o negatywnym zabarwieniu jest tutaj „członkostwo w UE drugiej (trzeciej itd.) kategorii”. Wskazane uregulowania dotyczące „wzmoc-

nionej współpracy” mogą być więc tym, co będzie sprzyjało pogłębieniu integracji politycznej – przynajmniej jakiejś stosunkowo wąskiej grupy państw UE. Pytanie, czy tak rzeczywiście się stanie, w chwili obecnej pozostaje otwarte¹⁴⁰.

5.2. Zarys systemu instytucjonalnego Unii Gospodarczej i Walutowej

Wydaje się, że jako na najistotniejsze można wskazać na następujące polityczne aspekty rozwiązań instytucjonalnych dotyczących Unii Gospodarczej i Walutowej:

1. Zakres pozostawionych na szczeblu państw narodowych oraz przyznanych poszczególnym organom UE i WE kompetencji i uprawnień dotyczących UGiW określa „rozkład władzy” w układzie: poziom narodowy – poziom ponadnarodowy (państwo narodowe – organy UE i WE) oraz pomiędzy poszczególnymi organami UE i WE. Ogólny charakter tych organów (międzyrządowy bądź ponadnarodowy) i kompetencje także oczywiście wpływają na tę zależność.

2. Charakter kompetencji instytucji zaangażowanych w jakiś sposób w UGiW oraz ich funkcjonowanie świadczą także o stopniu integracji politycznej państw członkowskich UGiW. Ewentualne zmiany systemu instytucjonalnego mogą przyczynić się do pogłębienia integracji politycznej państw członkowskich.

3. Sposób powoływania poszczególnych organów związanych z UGiW i wzajemne zależności pomiędzy nimi mają znaczenie w kontekście ich legitymizacji.

4. Funkcjonowanie systemu instytucjonalnego ma wpływ na stabilność i postrzeganie wspólnej waluty. W specyficznych okolicznościach, np. w razie wystąpienia poważnych trudności gospodarczych, dotyczących czy to jedno państwo członkowskie UGiW, czy ich grupę, czy też wszystkie kraje strefy euro, może rzutować na cały proces integracyjny czy jego postrzeganie i nastawienie do integracji społeczeństw krajów członkowskich UGiW, UE oraz ewentualnie przysługujących członków tych struktur.

¹⁴⁰ Szerzej na temat wzmocnionej współpracy: T. Kubiś: *Zdynamizowanie procesu integracji czy członkostwo różnych kategorii? Zagadnienie wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej*. W: *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*. Red. M. Stolarczyk. Toruń 2006, s. 175–193.

Najistotniejsze kompetencje i cechy charakterystyczne instytucji wspólnotowych dotyczące Unii Gospodarczej i Walutowej przedstawiają się następująco.

Rada Europejska

- jako naczelny organ WE (formalnie UE) „nadaje UE impulsy niezbędne do jej rozwoju i ustanawia ogólne, polityczne kierunki odnośnie jej rozwoju” (art. 4 TUE¹⁴¹); dotyczy to także zagadnień związanych z UGiW;
- przyjmuje sprawozdanie Rady dotyczące projektu „ogólnych koncepcji polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty”, na którego podstawie opracowuje wniosek dotyczący tej materii (art. 99 ust. 2 TWE¹⁴²);
- „[...] rządy Państw Członkowskich na poziomie szefów państw lub rządów” wybierają i mianują prezesa, wiceprezesa oraz dalszych członków Zarządu (ang. Executive Board) EBC. Dzieje się to „na zalecenie Rady, która tu wysłuchuje Parlamentu Europejskiego i Rady EBC” (art. 112 ust. 2 TWE; art. 11 ust. 2 Statutu ESBC i EBC załączonego do TWE¹⁴³).

Rada UE

- jest gremium, na którego forum państwa członkowskie UE koordynują swoje polityki gospodarcze (art. 99 TWE);
- na zlecenie Komisji i kwalifikowaną większością głosów „sporządza projekt ogólnych koncepcji polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty oraz składa o tym sprawozdanie Radzie Europejskiej”; przyjmuje kwalifikowaną większością głosów na podstawie wniosku Rady Europejskiej zalecenie definiujące wspomniane koncepcje i informuje o tym Parlament Europejski (art. 99 ust. 2 TWE);
- na podstawie sprawozdań Komisji Europejskiej nadzoruje „rozwój gospodarczy w każdym Państwie Członkowskim i we Wspólnocie” oraz zgodność polityki gospodarczej z przyjętymi ogólnymi koncepcjami oraz „w regularnych odstępach dokonuje całkowitej oceny” (art. 99 ust. 3 TWE);

¹⁴¹ S. Hambura, M. Muszyński: *Traktat o Unii...*

¹⁴² Iidem: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*. Bielsko-Biała 2002.

¹⁴³ *Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. Treaty establishing the European Community. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.

- w przypadku, gdy stwierdzi, że prowadzona przez jakieś państwo członkowskie polityka gospodarcza nie jest zgodna z przyjętymi koncepcjami lub „jest zagrożeniem dla właściwego funkcjonowania” UGiW, może, na zalecenie Komisji, kwalifikowaną większością głosów wydać danemu państwu członkowskiemu „wymagane zalecenia”; może także, również kwalifikowaną większością głosów i na wniosek Komisji, zdecydować o „opublikowaniu swoich zaleceń” (art. 99 ust. 4 TWE);
- na zalecenie Komisji i działając kwalifikowaną większością głosów decyduje, czy w danym państwie członkowskim wystąpił nadmierny deficyt budżetowy (art. 104 ust. 6 TWE); jeśli taka decyzja zapadnie, Rada kieruje (na zalecenie Komisji, przyjęte większością 2/3 głosów z wyłączeniem głosów danego państwa – art. 104 ust. 13 TWE) do danego państwa członkowskiego „zalecenia mające na celu wyprowadzenie z tej sytuacji w określonym terminie” (art. 104 ust. 7 TWE); jeśli dane państwo nie stosuje się do zaleceń Rady, ta może postanowić (na zalecenie Komisji większością 2/3 głosów z wyłączeniem głosów danego państwa – art. 104 ust. 13 TWE), że ma ono w określonym terminie podjąć konieczne zdaniem Rady działania mające pozwolić na redukcję deficytu (art. 104 ust. 9 TWE); jak długo dane państwo nie postępuje stosownie do takiej decyzji Rady, może ona podjąć konkretne działania. Najistotniejsze z nich to zobowiązanie (na zalecenie Komisji większością 2/3 głosów z wyłączeniem głosów danego państwa – art. 104 ust. 13 TWE) danego państwa do złożenia we Wspólnocie nieoprocentowanego depozytu oraz nałożenie na odpowiednie państwa członkowskie grzywny (art. 104 ust. 11 TWE; szczegóły postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu oraz sankcji zawarte są w omówionych w podrozdziale 3.6.2 niniejszej pracy rozporządzeniach Rady nr 1466/97 i 1467/97 składających się na tzw. Pakt Stabilizacji i Wzrostu); o podjętych decyzjach Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski.
- działając jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej i po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego przyjmuje przepisy, które zastępują dołączony do TWE protokół dotyczący nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim (art. 104 ust. 14 TWE);
- jednomyślnie na zalecenie EBC lub Komisji i po wysłuchaniu EBC oraz po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego Rada może „zawrzeć formalne umowy w sprawie systemu kursów walutowych” euro „w stosunku do walut państw trzecich”; większością kwalifikowaną na zalecenie EBC lub Komisji i po wysłuchaniu EBC Rada może „określić, zmieniać lub odstępować od centralnych kursów”

- euro „w ramach systemu kursów walutowych”; o „określeniu, zmianie lub odstąpieniu” od centralnego kursu euro Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski (art. 111 ust. 1 TWE);
- większością kwalifikowaną – albo na zalecenie Komisji i po wysłuchaniu EBC, albo na zalecenie EBC – Rada może „określić ogólne kierunki polityki kursów walutowych” wobec walut, w stosunku do których nie istnieje system kursów walutowych; określone przez Radę „ogólne kierunki” nie mogą „naruszać podstawowego celu ESBC, jakim jest gwarantowanie stabilności cen” (art. 111 ust. 2 TWE);
 - większością kwalifikowaną na zalecenie Komisji i po wysłuchaniu EBC Rada „przyjmuje warunki w sprawie negocjacji i zawarcia” umów dotyczących kwestii walutowych lub regulacji dewizowych z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; umowy te są wiążące dla organów Wspólnoty, EBC i państw członkowskich (art. 111 ust. 3 TWE);
 - większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po wysłuchaniu EBC Rada decyduje o „stanowisku Wspólnoty na płaszczyźnie międzynarodowej w kwestiach, które są szczególnie istotne dla UGiW” (art. 111 ust. 4 TWE);
 - przewodniczący Rady może uczestniczyć bez prawa głosu w posiedzeniach Rady EBC oraz przedłożyć wniosek pod obrady tego gremium (art. 113 ust. 1 TWE).

Europejski System Banków Centralnych i Europejski Bank Centralny

ESBC składa się z EBC i narodowych banków centralnych (art. 107 ust. 1 TWE). ESBC jest kierowany przez organy decyzyjne EBC, którymi są Rada (ang. Governing Council) i Zarząd (ang. Executive Board) – art. 107 ust. 3 TWE i art. 9 ust. 3 Statutu ESBC i EBC. Rada EBC składa się z członków Zarządu i prezesów narodowych banków centralnych (art. 112 ust. 1 TWE i art. 10 ust. 1 Statutu ESBC i EBC). Zarząd składa się z Prezesa, Wiceprezesa i czterech członków (art. 112 ust. 2 TWE i art. 11 ust. 1 Statutu ESBC i EBC). Rada jest organem decyzyjnym – podejmuje decyzje niezbędne do wykonania zadań powierzonych ESBC na mocy TWE i Statutu ESBC i EBC, natomiast Zarząd jest organem wykonawczym – prowadzi działania mające na celu realizację decyzji podjętych przez Radę, w tym udziela niezbędnych instrukcji narodowym bankom centralnym (art. 12 ust. 1 Statutu ESBC i EBC). Narodowe banki centralne „są integralną częścią ESBC oraz działają w zgodzie z wytycznymi i instrukcjami EBC” (art. 14 ust. 3 Statutu ESBC i EBC). Oto cele ESBC:

- priorytetowym celem ESBC jest „zagwarantowanie stabilności cen. O ile jest to możliwe bez naruszenia celu stabilności cen, ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą Wspólnoty” (art. 105 ust. 1 TWE; art. 2 Statutu ESBC i EBC);
- ESBC „definiuje i realizuje politykę walutową Wspólnoty”, „przeprowadza operacje dewizowe”, „utrzymuje oficjalne rezerwy dewizowe Państw Członkowskich i zarządza nimi”, „wspiera sprawne działanie systemów płatniczych” (art. 105 ust. 2 TWE; art. 3 ust. 1 Statutu ESBC i EBC);
- EBC jest wysłuchiwany „w sprawach projektów dotyczących wszelkich aktów prawnych Wspólnoty w zakresie kompetencji EBC”, „przez władze krajowe w sprawie wszelkich projektów przepisów dotyczących jego kompetencji” oraz „może przekazywać swe stanowisko właściwym instytucjom lub organom Wspólnoty lub władzom krajowym w sprawach wchodzących w zakres jego kompetencji” (art. 105 ust. 4 TWE; art. 4 Statutu ESBC i EBC);
- decyzją Rady przyjętą jednomyślnie, na wniosek Komisji, po wysłuchaniu EBC i za zgodą Parlamentu Europejskiego mogą zostać przekazane EBC „specjalne zadania w związku z nadzorem nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi z wyjątkiem przedsiębiorstw ubezpieczeniowych” (art. 105 ust. 6 TWE);
- „EBC ma wyłączne prawo wydawania zezwolenia na emisję banknotów we Wspólnocie” (art. 106 ust. 1 TWE); emisja banknotów może być dokonywana przez EBC i narodowe banki centralne, a banknoty te są wyłącznym środkiem płatniczym we Wspólnocie (art. 16 Statutu ESBC i EBC); EBC wydaje zgodę na wielkość emisji wybijanych przez państwa członkowskie monet (art. 105 ust. 2 TWE);
- podczas wykonywania uprawnień, zadań i obowiązków nałożonych TWE i Statutem ESBC „ani EBC, ani narodowe banki centralne, ani członkowie ich organów decyzyjnych nie mogą ubiegać się ani przyjmować instrukcji od organów czy instytucji Wspólnoty, rządów Państwa Członkowskiego lub innych urzędów”; instytucje o organy Wspólnoty oraz rządy państw członkowskich TWE zobowiązują do przestrzegania tej zasady i „niepodejmowania prób wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub na narodowe banki centralne podczas wykonywania ich zadań” (art. 108 TWE; art. 7 Statutu ESBC i EBC);
- w celu wykonywania zadań powierzonych ESBC, EBC ma prawo wydawać rozporządzenia, podejmować decyzje, wydawać zalecenia i zajmować stanowiska (art. 110 ust. 1 TWE; art. 34 ust. 1 Statutu ESBC i EBC);

- prezes EBC „jest zapraszany do uczestnictwa w posiedzeniach Rady” wtedy, kiedy omawia ona „sprawy związane z celami i zadaniami ESBC” (art. 113 ust. 2 TWE);
- EBC „kieruje do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, a także Rady Europejskiej roczne sprawozdanie z działalności ESBC i polityki walutowej [...]. Prezes EBC przedstawia to sprawozdanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, który na jego podstawie może przeprowadzić ogólną debatę. Prezes EBC i pozostali członkowie Zarządu mogą, na wniosek Parlamentu Europejskiego lub z własnej inicjatywy, zostać wysłuchani przez właściwe komisje Parlamentu Europejskiego” (art. 113 ust. 3 TWE).

Komisja Europejska

- na podstawie art. 104 ust. 2 TWE „nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość zadłużenia publicznego” państw członkowskich. Jak to zostało przedstawione w rozdziale 3 niniejszej pracy, zgodnie z cytowanym art. 104 oraz dołączonymi do TWE protokołami wartością referencyjną dla deficytu budżetowego jest 3% PKB (chyba że relacja ta „znacznie i stale maleje, i osiągnęła poziom zbliżony do wartości referencyjnej” lub jej przekroczenie „ma charakter wyjątkowy i tymczasowy”, a stosunek deficytu budżetowego do PKB „pozostaje zbliżony do wartości referencyjnej”), dla długu publicznego zaś – 60% PKB (chyba że „stosunek ten wystarczająco maleje i zbliża się do wartości referencyjnej”); w przypadku, gdy państwo członkowskie nie spełnia chociażby jednego z tych warunków, bądź też gdy Komisja uważa, że w jakimś państwie członkowskim istnieje groźba wystąpienia nadmiernego deficytu, przygotowuje ona sprawozdanie (art. 104 ust. 3 TWE); jeżeli Komisja uzna, że w jakimś państwie członkowskim „występuje lub mógłby wystąpić nadmierny deficyt”, przekazuje swoje stanowisko Radzie (art. 104 ust. 5 TWE);
- przyjmuje zalecenia, które są podstawą do podjęcia decyzji zapadających na podstawie art. 104 ust. 7 do 9 oraz 11 i 12 TWE przez Radę dotyczących wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim (art. 104 ust. 13 TWE);
- przyjmuje wniosek, który jest podstawą do przyjęcia przez Radę przepisów, które zastępują dołączony do TWE protokół dotyczący nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim (art. 104 ust. 14 TWE);
- członek Komisji może uczestniczyć bez prawa głosu w posiedzeniach Rady EBC (art. 113 ust. 1 TWE).

Parlament Europejski

- jest informowany przez Radę UE o przyjętym przez nią zaleceniu, w którym zdefiniowane są ogólne koncepcje polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (art. 99 ust. 2 TWE);
- przyjmuje sprawozdanie Przewodniczącego Rady i Komisji dotyczące wyników wielostronnego nadzoru dotyczącego przestrzegania ogólnych koncepcji polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (art. 99 ust. 4 TWE);
- jest informowany przez Przewodniczącego Rady o decyzjach przez nią podjętych w odniesieniu do państwa, w którym wystąpił nadmierny deficyt budżetowy (art. 104 ust. 11 TWE);
- jest wysłuchiwany przed przyjęciem przez Radę przepisów, które zastępują dołączony do TWE protokół dotyczący nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim (art. 104 ust. 14 TWE);
- jest wysłuchiwany w sprawie zawierania przez Radę decyzji dotyczących „formalnych umów w sprawie systemu kursów walutowych” euro „w stosunku do walut państw trzecich”; jest też informowany przez przewodniczącego Rady o jej decyzjach dotyczących „określenia, zmiany lub odstąpienia” od centralnego kursu euro „w ramach systemu kursów walutowych” (art. 111 ust. 1 TWE).

Komitet Ekonomiczno-Finansowy

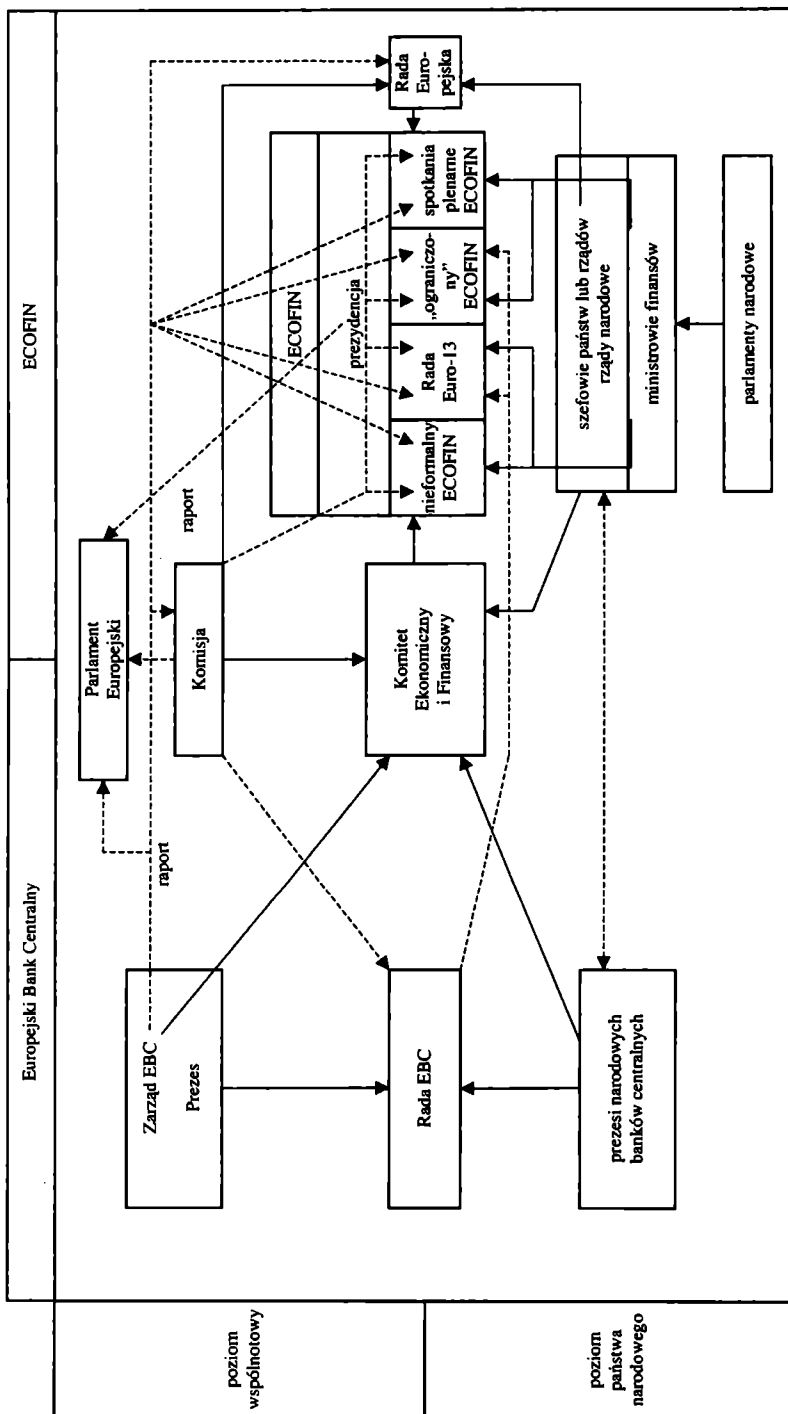
Organ, którego szczegółowy skład ustalany jest przez Radę większością kwalifikowaną działającą na wniosek Komisji i po wysłuchaniu EBC i Komitetu Walutowego – organu poprzedzającego Komitet Ekonomiczno-Finansowy. O decyzji Rady jej przewodniczący informuje Parlament Europejski. Każde państwo członkowskie oraz Komisja i EBC mianują maksymalnie po 2 członków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (art. 114 ust. 2 i 3 TWE). Zadania Komitetu Ekonomiczno-Finansowego:

- na wniosek Rady, Komisji lub z własnej inicjatywy zajmuje stanowisko i przedkłada go tym organom; obserwuje sytuację gospodarczą i finansową w państwach członkowskich i Wspólnoty oraz regularnie składa Radzie i Komisji sprawozdania w tych sprawach; współdziała w pracach Rady oraz wykonuje inne zadania doradcze zlecone przez Radę oraz prace przygotowawcze; przynajmniej raz w roku sprawdza „sytuację w zakresie przepływu kapitału i swobody przepływu płatności” wynikających z TWE oraz składa Komisji i Radzie sprawozdanie z tych badań (art. 114 ust. 2 TWE).

W formie schematu można za W. Wesselsem system instytucjonalny UGiW przedstawić jak na schemacie 5.2.

Schemat 5.2

System instytucjonalny w Unii Gospodarczej i Walutowej



Źródło: W. Wessels: *EMU and political union*. In: *The European Union and the euro: Economic, institutional and international aspects. A selection of conference papers, Brussels 17-18 September 1998*. Luxembourg 2000, s. 195.

Z przedstawionego zestawienia kompetencji podmiotów, które są związane z UGiW, można wyciągnąć kilka wniosków.

Po pierwsze należy zauważyć, że w ramach UGiW mamy do czynienia, wbrew formalnej nazwie, z unifikacją tylko płaszczyzny monetarnej, natomiast polityki gospodarcze państw członkowskich zostały poddane, trzymając się terminologii z rozdziału 4, koordynacji, a co najwyżej – harmonizacji. Najbardziej ogólne wytyczne dotyczące koordynacji (harmonizacji) prowadzonych przez państwa członkowskie polityk gospodarczych przyjmowane są przez Radę Europejską, czyli przez organ międzyrządowy, na zasadzie konsensu. Projekt w tym zakresie przygotowuje z kolei Rada UE, a więc także organ międzyrządowy.

Forum, na którym państwa członkowskie koordynują (harmonizują) prowadzone przez siebie polityki gospodarcze, jest Rada UE. Organem kluczowym z punktu widzenia nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie wiążących je reguł dotyczących prowadzonej przez nie polityki gospodarczej – przede wszystkim chodzi tutaj o maksymalny dopuszczalny poziom deficytu budżetowego (3% PKB) – jest także Rada UE. Decyzje w tej kwestii zapadają albo większością kwalifikowaną, albo większością 2/3 głosów ważonych. Tak więc z jednej strony możliwe jest nałożenie przewidzianych sankcji na dane państwo członkowskie naruszające odpowiednie postanowienia TWE nawet w sytuacji, w której kraj ten sprzeciwiałby się takiej decyzji, z drugiej jednak strony nawet w przypadku stwierdzenia naruszenia odpowiednich reguł decyzje dotyczące sankcji nie mają charakteru automatycznego, ale są przedmiotem głosowania w Radzie UE. Po „zmontowaniu” więc odpowiedniej koalicji blokującej możliwe jest naruszanie swoich zobowiązań przez jakieś państwo członkowskie (bądź ich grupę) bez sankcji.

Funkcja kreacyjna, jeśli chodzi o wybór i mianowanie osób piastujących najwyższe stanowiska w EBC (prezes, wiceprezes i pozostali czterej członkowie Zarządu) jest przy szefach państw i rządów, działających „na zalecenie” Rady UE. Rada UE, można powiedzieć, „tylko” wysłuchuje opinii Parlamentu Europejskiego oraz Rady EBC, nie są to jednak formalnie opinie w żaden sposób wiążące. Także więc i w tej kwestii mamy do czynienia ze zdecydowaną dominacją „czynnika międzyrządowego”.

Jeśli chodzi o politykę monetarną w ramach UGiW, to w tej kwestii mamy do czynienia z pełną unifikacją i przekazaniem kompetencji do podejmowania wiążących decyzji w zakresie jej prowadzenia na szczebel ponadnarodowy. Zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę,

jest pełna niezależność EBC, narodowych banków centralnych oraz członków ich organów decyzyjnych. Na mocy TWE oraz Statutu ESBC i EBC cieszy się on niezależnością instytucjonalną (ani na EBC, ani na narodowe banki centralne nie może być wywierany żaden nacisk ze strony jakiegokolwiek organu UE i WE czy też państw narodowych), niezależnością funkcjonalną (polegającą na niezależnym określaniu i prowadzeniu polityki monetarnej i innych swoich zadań), niezależnością personalną (członkowie władz EBC są mianowani na długie kadencje i w zasadzie nieodwoływalni¹⁴⁴) oraz niezależnością finansową (zdolność do finansowania wydatków związanych z bieżącą i inwestycyjną działalnością EBC z przychodów uzyskiwanych z bieżącej działalności oraz kapitałów własnych)¹⁴⁵.

Inną istotną zasadą funkcjonowania ESBC jest to, że System ten ma charakter federalny – decyzje dotyczące polityki monetarnej podejmowane są przez EBC, na szczeblu ponadnarodowym, narodowe banki centralne zaś decyzje te wykonują¹⁴⁶. Poza realizacją polityki pieniężnej, decentralizacja w ramach ESBC dotyczy także funkcji analityczno-doradczych, nadzoru bankowego czy produkcji banknotów i monet euro (odbywa się ona pod ścisłym nadzorem EBC)¹⁴⁷.

Uprawnienia Komisji Europejskiej – organu ponadnarodowego – dotyczące UGiW są stosunkowo skromne i polegają przede wszystkim na monitorowaniu przestrzegania przez państwa członkowskie przyjętych przez nie zobowiązań oraz na inicjowaniu odpowiednich działań, co do których ostateczne decyzje zapadają na forum Rady UE.

¹⁴⁴ Członkowie Zarządu (Executive Board) mogą być odwołani przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Rady lub Zarządu w sytuacji, gdy przestali spełniać wymagania niezbędne do wykonywania swoich obowiązków lub też dopuścili się „poważnego przewinienia” (ang. serious misconduct). *Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*, art. 11 ust. 4.

¹⁴⁵ R. Wierzbą: *Europejski Bank Centralny*. Warszawa 2003, s. 45–48; S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary and fiscal policy*. Oxford 2000, s. 38–39; W. Bak a: *Central banks in the process of constructing monetary union*. Warsaw 1995, s. 9–10; K.O. Pohl: *Basic features of a European monetary order*. In: *European monetary integration. EMS development and international post-Maastricht perspectives*. Ed. P.J.J. Welfens. Berlin–Heidelberg 1994, s. 85; R.M. Lastra: *European monetary union and Central Bank independence*. In: *European economic and monetary union: The institutional framework*. Eds. M. Anednas, L. Gormley, Ch. Hadjiemmanuil, I. Harden. London 1997, s. 300.

¹⁴⁶ R. Wierzbą: *Europejski Bank...*, s. 39–41; S.C.W. Eijffinger, J. Haan de: *European monetary...*, s. 34–35.

¹⁴⁷ R. Wierzbą: *Europejski Bank...*, s. 41–43.

Zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego dotyczących UGiW jest minimalny – organ ten nie posiada praktycznie żadnych uprawnień decyzyjnych. EBC przedkłada tylko corocznie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z działalności ESBC i prowadzonej przez niego polityki monetarnej, na podstawie którego może w PE odbyć się debata. Poza tym także w innych kwestiach dotyczących UGiW Parlament Europejski zaledwie „jest wysłuchiwany” bądź też „jest informowany”.

Zagadnieniem o bardzo dużym znaczeniu, które wyłania się z przytoczonego przedstawienia kompetencji i relacji pomiędzy organami zaangażowanymi w UGiW jest wspomniany w poprzednim podrozdziale problem politycznej odpowiedzialności EBC i legitymizacji funkcjonowania tego organu. Samo pojęcie legitymacji można zdefiniować jako „stan systemu politycznego i (lub) jego elementów uznanych przez społeczeństwo lub znaczące grupy społeczne za prawomocne, właściwe, słuszne itp.”¹⁴⁸ Legitymizację całego systemu politycznego Unii Europejskiej można ująć w czterech modelach o charakterze „typów idealnych”. Są to: legitymizacja demokratyczna, legitymizacja pośrednia, legitymizacja utylitarna i legitymizacja cywilizacyjna. Legitymizacja demokratyczna polega na poparciu w powszechnych i bezpośrednich wyborach instytucji politycznych przez obywateli, którzy mają wpływ na kształt tych instytucji, ich skład, sposób działania itp. Istota legitymacji pośredniej w odniesieniu do UE polega na uznaniu, że wszystko, co wydarzyło się w ramach procesu integracyjnego, działo się za zgodą państw i ich organów, które miały i mają odpowiednią legitymację do podejmowanych przez siebie decyzji i działań. Ponadto wtedy, gdy było to wymagane regulacjami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych państwach UE (WE), w odniesieniu do zagadnień związanych z integracją odwoływano się bezpośrednio do woli obywateli w drodze referendum. Tym samym poszukiwanie dodatkowej legitymizacji nie jest konieczne. Z kolei legitymizacja utylitarna polega na koncentracji na skutkach podejmowanych przez różne organy UE (WE) decyzji. Jeśli decyzje te będą korzystne dla obywateli państw członkowskich UE, to organy je podejmujące będą cieszyć się poparciem społecznym. Wreszcie w czwartym modelu – legitymizacji cywilizacyjnej – nawiązuje się do typu „przywództwa charyzmatycznego” M. Webera i podkreśla się tutaj „wagę czynników ideowych w budowaniu poparcia dla władz publicznych”. W odniesieniu do integracji w ramach UE w tym modelu odwoływa-

¹⁴⁸ W. Sokół: *Legitymizacja systemów politycznych*. Lublin 1997, s. 7.

no by się do przekonania obywateli o tym, że system polityczny UE i funkcjonujące w jego ramach organy służą „europejskiemu dobru wspólnemu”, realizują wartości naszej cywilizacji itp.¹⁴⁹

Który z tych modeli można uznać za legitymizujący funkcjonowanie Europejskiego Banku Centralnego? Wydaje się, że w odniesieniu do takiej instytucji, jak EBC, i sfery, jaką organ ten się zajmuje, już na wstępie odrzucić można koncepcje legitymizacji utylitarnej i cywilizacyjnej. Jeśli chodzi o tę pierwszą, to oczywiście w okresach, w których w odniesieniu do gospodarek państw członkowskich UE „wszystko idzie dobrze”, działalność EBC będzie postrzegana jako właściwa, a najpewniej nie będzie budziła, poza stosunkowo wąskim gronem specjalistów, większego zainteresowania. Jednak potrzeba posiadania silnej legitymacji wynika właśnie z możliwości zaistnienia sytuacji, w której konieczne będzie podjęcie przez ten organ tzw. trudnej decyzji, której konsekwencje mogą być oceniane jako negatywne przez jakiś kraj (grupę krajów), grupę interesu itp. Tak sytuacja nie będzie więc odpowiadała modelowi legitymizacji opierającemu się na przekonaniu o tym, że działalność EBC przynosi korzyści. Z kolei legitymizacja cywilizacyjna wydaje się zbyt abstrakcyjna w odniesieniu do EBC i obszaru jego działalności. Pozostają więc modele legitymizacji demokratycznej i pośredniej.

W różnych państwach banki centralne, nawet wtedy, kiedy cieszą się bardzo dużym zakresem niezależności, są jednak w ostatecznym rozrachunku odpowiedzialne przed jakimś innym organem. Ponadto niezależność banku centralnego nie może być uważana za absolutną – odpowiednie organy władzy ustawodawczej mogą zmienić status banku centralnego. Tak jak odpowiednie regulacje prawne stanowiące o niezależności banku centralnego zostały wprowadzone, tak też mogą zostać zmienione. W związku z brakiem odpowiedzialności EBC przed Parlamentem Europejskim – jedynym organem pochodzącym z bezpośrednich wyborów – i niemożnością dokonania przez PE żadnych zmian w statusie EBC i ESBC czy też brakiem rzeczywistego wpływu PE na funkcjonowanie EBC legitymizacja demokratyczna EBC nie ma miejsca. Przyjmując, że EBC „powinien” być w jakiś sposób odpowiedzialny przed PE, mielibyśmy w tej sytuacji do czynienia z tzw. deficytem demokracji.

Dla porządku i pełniejszego obrazu sytuacji należy w tym miejscu zauważyć, że problem deficytu demokracji w UE (Wspólnotach Eu-

¹⁴⁹ K. Szczerski: *Cztery modele legitymizacji systemu politycznego Unii Europejskiej*. W: *Globalizacja – integracja – transformacja*. Red. R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska. Toruń 2003, s. 97–108.

ropejskich) nie jest nowy, nie zaistniał w związku z UGiW i jest problemem szerszym. Po pierwsze, jak zauważa J. Barcz, „ubytkowi kompetencji parlamentarnej po stronie państw członkowskich Wspólnoty nie towarzyszy odpowiedni przyrost kompetencji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego, pogłębiając deficyt legitymacji demokratycznej Wspólnot zachodnioeuropejskiej”¹⁵⁰. Po drugie, stanowienie przez Radę UE prawa, które działa bezpośrednio i nadrzędnie w państwach członkowskich UE, wiąże się z niebezpieczeństwem pominięcia parlamentów narodowych. W związku z tym, że kompetencje Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa są bardzo ograniczone, powstaje problem demokratycznej kontroli nad procesem stanowienia prawa. Oczywiście można stwierdzić, że w skład Rady wchodzi ministrowie rządów narodowych, które są odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi i w ten – pośredni – sposób demokratyczna kontrola jest zapewniona, ale jednak – jak zauważają F. Emmert i M. Morawiecki – „zwłaszcza rządy mniejszościowe lub ministrowie w kraju uzależnieni od partnera koalicyjnego mogą zmierzać do uchwalenia na poziomie Wspólnoty tych regulacji, których ze względu na małe poparcie nie daje się uchwalić w parlamencie krajowym”¹⁵¹. Kwestią, która również może budzić zastrzeżenia, jest stosunkowo mała dla opinii publicznej przejrzystość (np. w porównaniu z działaniem parlamentów narodowych) funkcjonowania i podejmowania decyzji przez Radę UE. Wreszcie jako na jeszcze inny aspekt deficytu demokracji można wskazać na to, że liczba głosów ważonych w Radzie UE czy też liczba miejsc w Parlamencie Europejskim przyznana poszczególnym państwom członkowskim jest bardzo nieproporcjonalna w stosunku do liczby obywateli państw członkowskich UE. Najogólniej, najbardziej „poszkodowane” są państwa największe, których obywatele mają relatywnie „mniejszą wagę” w porównaniu do obywateli państw najmniejszych. Problem ten oczywiście jest szerszy i dyskusyjny, a w ostatecznym rozrachunku jego istota sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy UE jest (ma być) strukturą integracyjną przede wszystkim państw (wtedy brak proporcjonalności w przyznanych głosach ważonych w Radzie UE czy miejscach w Parlamencie Europejskim w stosunku do liczby ludności może być uzasadniony), czy też UE jest (ma być) strukturą jednoczącą przede wszystkim ludność państw europejskich (wtedy wspomniany brak proporcjonalności jest trudny do obrony).

¹⁵⁰ J. Barcz: *Miedzy konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*. Warszawa 1990, s. 332.

¹⁵¹ F. Emmert, M. Morawiecki: *Prawo europejskie*. Warszawa–Wrocław 2001, s. 129.

Chociaż więc zagadnienie deficytu demokracji nie jest nowością i nie dotyczy tylko UGiW, to jednak w kontekście utworzenia unii walutowej nabiera ono nowej wagi i znaczenia. Oto bowiem EBC – organ o bardzo znaczących kompetencjach, którego decyzje mają ogromny wpływ na rozwój sytuacji w gospodarce krajów UE, nie odpowiada przed żadną instytucją pochodzącą z wyborów – czy to bezpośrednio, czy też pośrednio, czyli przed instytucją, która sama z kolei byłaby odpowiedzialna przed gremium pochodzącym z demokratycznych wyborów.

W tym miejscu dochodzimy do legitymizacji pośredniej. Zgodnie z nią, można by stwierdzić, że status EBC jest taki dlatego, że taka była wola stron zawierających Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską czy też Statut ESBC i EBC, które określają kompetencje i zależności pomiędzy organami UE (WE) zaangażowanymi w UGiW – w tym stanowią o takim właśnie braku odpowiedzialności EBC. Zostały one przyjęte przez poszczególne rządy narodowe odpowiedzialne przed narodowymi parlamentami oraz ratyfikowane zgodnie z procedurą wymaganą w poszczególnych państwach i w związku z tym reguły demokracji zostały zachowane. Taka – bardzo pośrednia – forma demokratycznego umocowania EBC, zwłaszcza w porównaniu do statusu narodowych banków centralnych, jest chyba jednak za słaba. Poza tym, chcąc np. dokonać zmian w aktach prawnych dotyczących narodowych banków centralnych, należy spełnić warunek, jakim jest zebranie odpowiedniej większości parlamentarnej. Natomiast zmiany dotyczące umocowania EBC są znacznie trudniejsze do przeprowadzenia, wymagają bowiem rewizji TWE, do czego potrzebna jest zgoda wszystkich państw członkowskich UE – także np. tych, które nie należą do UGiW.

Szczegółowej oceny zagadnienia stopnia demokratycznej odpowiedzialności EBC dokonali J. de Haan i S.C. Eijffinger. Przeanalizowali oni usytuowanie EBC pod kilkunastoma szczegółowymi względami w porównaniu do banków centralnych w Kanadzie, Japonii, Wielkiej Brytanii i USA. Kryteria te dotyczyły celów polityki monetarnej (m.in. czy są one zastrzeżone w prawie stanowiącym podstawę działania banku centralnego? czy są jasno określone priorytety polityki monetarnej? czy jej cele są jasno zdefiniowane?), przejrzystości funkcjonowania banku centralnego (czy bank centralny musi publikować raporty dotyczące prowadzonej polityki monetarnej i inflacji? czy „w rozsądnym czasie” dostępne są sprawozdania z posiedzeń organów decyzyjnych banków centralnych? czy bank centralny jest zobowiązany do publicznego wyjaśniania tego, w jakim stopniu jest w stanie osiągać cele swojej polityki?) i odpowiedzialności przed innymi organami

(m.in. czy bank centralny ma obowiązek składania przed parlamentem corocznych raportów ze swej działalności, składać wyjaśnienia dotyczące prowadzonej przez siebie polityki? czy rząd ma prawo udzielać bankowi centralnemu instrukcji? czy bank centralny jest w stanie odwołać się od otrzymanych instrukcji? czy prawne podstawy funkcjonowania banku centralnego mogą być zmienione przez zwykłą większość w parlamencie? czy szef banku centralnego może zostać odwołany za swoje działania?). Konkluzja autorów omawianego opracowania jest taka, że EBC cechuje niski stopień demokratycznej odpowiedzialności¹⁵².

Kwestia potrzeby posiadania politycznej legitymizacji działań podejmowanych przez EBC wskazywana jest przez wielu autorów. P. De Grauwe pisze, że EBC, jak każdy inny organ, może popełniać błędy i dlatego powinien istnieć mechanizm, który pozwoliłby na kontrolę działań EBC oraz na ewentualne zastosowanie sankcji. „To nic innego jak tylko podstawowa reguła demokracji”¹⁵³. Dalej autor ten pisze, że w systemach demokratycznych obywatele delegują władzę na rzecz polityków, którzy sprawują ją tak, aby było to korzystne dla elektoratu. Pierwszym etapem takiego delegowania władzy jest jej przekazanie i wykonywanie, drugi zaś polega na ocenie działań polityków i wyciąganiu wobec nich sankcji. Część delegowanej im władzy politycy delegują dalej na rzecz wyspecjalizowanych instytucji. Ta wtórna delegacja ma również dwa etapy – samo przekazanie władzy i nadanie instytucji jakiejś formy niezależności oraz ocena i kontrola tego, w jaki sposób dana wyspecjalizowana instytucja wywiązała się z nałożonych na nią zadań. Jednak „polityk odpowiedzialny przed elektoratem nie może delegować uprawnień do żadnej instytucji, nad którą nie może sprawować kontroli”¹⁵⁴. Jeśli więc „rząd deleguje znaczny zakres władzy na rzecz banku centralnego, istnieje potrzeba ponoszenia znacznej odpowiedzialności”¹⁵⁵.

Z kolei B. Eichengreen zauważa, że różne grupy interesu – dłużnicy i wierzyciele, pracownicy najemni i pracodawcy, producenci dóbr będących i niebędących przedmiotem wymiany międzynarodowej – mają „różne nastawienia do polityki monetarnej”¹⁵⁶. Grupy te potrzebują pewności, że EBC uwzględni ich preferencje oraz że istniejący system

¹⁵² J. Haan de, S.C.W. Eijffinger: *The democratic accountability of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales*. „Journal of Common Market Studies” 2000 (September), Vol. 38, No 3, s. 397–405.

¹⁵³ P. De Grauwe: *Economics of monetary union*. Oxford 2000, s. 161.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ B. Eichengreen: *European monetary...*, s. 247–248.

zagwarantuje takie porozumienie. Podczas gdy np. w Stanach Zjednoczonych takim mechanizmem jest Kongres, w ramach europejskiej unii walutowej mamy do czynienia z odrębnymi, suwerennymi państwami, a statut EBC może być zmieniony tylko w drodze międzynarodowej umowy. „Implikacją jest to, że krok w kierunku unii politycznej, która będzie wiązała się z przekazaniem znaczącej władzy w ręce Parlamentu Europejskiego, może być potrzebny po to, aby uczynić EBC politycznie do zaakceptowania”¹⁵⁷. Bardzo podobnie do sądu B. Eichengreena dotyczącego różnego nastawienia różnych grup interesu do polityki pieniężnej brzmią słowa S. Rączkowskiego: „[...] różne warstwy społeczne podchodzą do spraw pieniężnych z punktu widzenia swoich interesów. Jeżeli konserwatyści potępią inflację, to dlatego, że posiadacze majątku, a przede wszystkim wierzyciele, są zainteresowani w trwałości siły nabywczej pieniądza. Z drugiej strony, robotnicy i farmerzy nie są skłonni ponosić kosztów obrony wartości pieniądza, a rządy nie są w stanie im się przeciwstawić i godzą się na deprecjację pieniądza”¹⁵⁸.

Bardzo zdecydowaną opinię w kontekście braku politycznej odpowiedzialności EBC prezentuje E. Luttwak: „[...] żaden bank centralny nie jest jednak tak wspaniale i absolutnie niezależny jak sam Europejski Bank Centralny: nie będzie on otrzymywał żadnych instrukcji od żadnych państw członkowskich ani od żadnej instytucji Unii Europejskiej, czy to mandarynów Komisji Europejskiej [...] czy też skandalicznie przepłaconego i żałośnie bezsilnego Parlamentu Europejskiego. Oto prawdziwie monarsza władza, oddana nieodwołalnie instytucji pod przewodnictwem prezesa, wybranego i konsultowanego przez innych prezesów banków centralnych, którzy zostali wybrani i wyszkoleni przez swoich poprzedników. Nieobieralny Europejski Bank Centralny będzie sprawował całkowitą i wyłączną kontrolę polityki monetarnej w każdym kraju członkowskim [...]. Sam wolny od jakiegokolwiek demokratycznej ingerencji, bank ten będzie mógł swobodnie ingerować według swego uznania we wszystkie sprawy dotyczące problematyki pieniężnej we wszystkich krajach członkowskich”¹⁵⁹.

Oprócz stwierdzenia, że EBC – organ o charakterze ponadnarodowym, posiadający bardzo istotny wpływ na rozwój gospodarczy

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ S. Rączkowski: *Przedmowa*. W: J.K. Galbraight: *Pieniądz. Pochodzenie i losy*. Warszawa 1982, s. 9–10.

¹⁵⁹ E. Luttwak: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*. Wrocław 2000, s. 235–236.

„Eurolandu” jest niezależny od jakiegokolwiek innego organu, czy to wspólnotowego, czy też narodowego, inną kwestią o charakterze politycznym jest to, że zmiana takiego stanu rzeczy i poddanie EBC jakiejś formie kontroli ze strony organu mającego demokratyczną legitymację oznaczać będzie pogłębienie integracji politycznej państw członkowskich UGiW. Oprócz cytowanych P. De Grauwe czy B. Eichengreena na potrzebę poddania EBC jakiejś kontroli ze strony władzy politycznej wskazuje np. L. Tsoukalis. Stawiając pytanie o to, czy może istnieć bank centralny bez odpowiedniej władzy politycznej, odpowiada, że „nie ma takiego precedensu historycznego”¹⁶⁰. Autor ten stwierdza też, że „UGiW wymagać będzie silniejszych i bardziej skutecznych instytucji europejskich oraz systemu politycznego opartego na trwalszej i bardziej powszechnej bazie”¹⁶¹. Podobnie pisze T. Congdon: „[...] mnożenie się nowych organów zaangażowanych w europejską politykę pieniężną – organów, które można określić jako zainteresowanych uczestników gry w UGiW – poszerza dodatkowo pole dyskusji i krąg niezgody. [...] Istnieje wyraźna potrzeba powołania jednej naczelnej organizacji, demokratycznie wybieranego centralnego rządu Europy, który określałby kierunki i zajmował się rozstrzyganiem sporów”¹⁶².

Uczynienie EBC odpowiedzialnym przed władzą polityczną może być bowiem konieczne ze względu na to, aby zapewnić demokratyczną legitymację dla prowadzonej w UGiW polityki gospodarczej i aby tym samym stało się zadość regułom demokracji. Może to mieć szczególnie duże znaczenie w razie zaistnienia sytuacji, w których dochodziłoby do jakichś rozbieżności czy konfliktów z innymi organami UE (WE) – przede wszystkim z Radą UE (z racji tego, że ten organ ma, oprócz EBC, najszerszy zakres kompetencji dotyczących UGiW) czy też z rządami narodowymi. Jako na przyczyny zaistnienia potencjalnych rozbieżności lub konfliktów wskazać można przede wszystkim na rozbieżność pomiędzy prowadzoną przez EBC polityką monetarną (ukierunkowaną na potrzeby całego obszaru funkcjonowania wspólnej waluty) a politykami fiskalnymi prowadzonymi przez rządy narodowe państw członkowskich UGiW¹⁶³ czy też na zróżnicowanie opinii różnych podmiotów, instytucji bądź osób co do tego, czy polityka mo-

¹⁶⁰ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 238.

¹⁶¹ Ibidem, s. 339

¹⁶² T. Congdon: *Czy UGW...*, s. 140.

¹⁶³ J. Zabińska: *Finanse publiczne a stabilność euro*. Katowice 2000, s. 137–138; D. Williams: *Bank centralny Europy. W: Euro. Wspólna...*, s. 102.

netarna prowadzona przez EBC jest właściwa, i co do braku porozumienia w Europie dotyczącego konieczności utrzymania niskiej inflacji – „kiedy trzeba podjąć trudne (czytaj: niepopularne) decyzje, które dotyczą wyboru pomiędzy stabilnością cen a wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem, EBC nie będzie w stanie korzystać z zasobów legitymizacji, jakie zwykle są dostępne jego krajowym odpowiednikom”¹⁶⁴. Przykładowo M.J.M. Neumann zauważa w tym kontekście, że „niezależność banku centralnego jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do zapewnienia stabilności monetarnej. W końcowym rozrachunku, bank centralny może tylko prowadzić taką politykę, jeśli to, że stabilność monetarna jest głównym celem, jest akceptowane przez ludność. [...] Stabilność monetarna nie może być utrzymana przy braku kultury stabilności, to znaczy, jeśli głębokiej świadomości doniosłości utrzymania wartości pieniądza dla indywidualnego dobrobytu nie ma wśród szerokich grup ludności. W takim wypadku to, czego brakuje, to w gruncie rzeczy legitymizacja niezależności banku centralnego; polityka monetarna zorientowana na utrzymanie stabilności mogłaby być postrzegana jako zabójca pracy (ang. job-killer) i w konsekwencji zinstytucjonalizowana niezależność mogłaby być zlikwidowana w procesie demokratycznym”¹⁶⁵.

¹⁶⁴ L. Tsoukalis: *Nowa ekonomia...*, s. 339. Por. także D. Williams: *Bank centralny...*, s. 91.

¹⁶⁵ M.J.M. Neumann: *Monetary stability: Threat and proven response*. In: *Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. Deutsche Bundesbank. Oxford 1998, s. 303.

Rozdział 6.

Globalne polityczne implikacje europejskiej unii walutowej

Dwa poprzednie rozdziały poświęcone były politycznym implikacjom ustanowienia UGiW dla poszczególnych państw narodowych uczestniczących w tym przedsięwzięciu oraz dla UE rozumianej jako całość. Wprowadzenie UGiW przez państwa UE, a więc kraje bardzo wysoko rozwinięte i o bardzo istotnym znaczeniu dla gospodarki światowej, wiąże się także z konsekwencjami o charakterze globalnym. Oprócz wielu doniosłych skutków ekonomicznych (jak pisze np. C.F. Bergsten, powołanie UGiW i wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty oznacza „najważniejsze wydarzenie w międzynarodowym systemie walutowym od czasu przyjęcia płynnych kursów walut na początku lat siedemdziesiątych”¹), UGiW wiąże się również z pewnymi globalnymi implikacjami, które mają charakter także polityczny.

Po pierwsze, w zakresie najbardziej ogólnym, „polityczność” utworzenia unii walutowej przez państwa UE wynika ze wspomnianego w rozdziale 1 ścisłego powiązania polityki i ekonomii. Te wzajemne związki są oczywiście obecne także w wymiarze globalnym, w odniesieniu układu sił w świecie i międzynarodowego systemu walutowego. Jak pisze B. Buzan, międzynarodowy system polityczny i gospodarczy „są z sobą tak ściśle splecione, że żaden z nich nie może być zrozumiany w oderwaniu od drugiego”². Zdaniem G.L. Weil, „linia podziału pomiędzy »ekonomiczną« polityką zagraniczną a »polityczną«

¹ C.F. Bergsten: *The dollar and the euro*. „Foreign Affairs” 1997 (July/August), Vol. 76, No 4, s. 83.

² B. Buzan: *People, states and fear*. New York 1991, s. 232.

polityką zagraniczną jest często niewyraźna [ang. obscure], być może nie istnieje”³.

Taki sam osąd wyraża R.A. Mundell: „[...] międzynarodowy system walutowy zawsze jest odbiciem międzynarodowego systemu politycznego”⁴. To specyficzny kształt międzynarodowego systemu politycznego umożliwił funkcjonowanie bimetalizmu i systemu waluty złotej w wieku XIX, podobnie jak specyficzna sytuacja w XX wieku umożliwiła funkcjonowanie dolara jako waluty dominującej. Także więc zmiany polityczne w Europie – zarówno jej zachodniej, jak i wschodniej części – nie mogły, zdaniem tego autora, nie wywrzeć wpływu na międzynarodowy system walutowy w nadchodzących dekadach. Dlatego też „międzynarodowe porozumienia walutowe nie mogą być w pełni zrozumiane bez uwzględnienia kontekstu struktury politycznej, w jakiej funkcjonują. Model porozumień walutowych, jaki byłby odpowiedni dla jednej politycznej konfiguracji, nie byłby odpowiedni dla innej”⁵. R.A. Mundell stwierdza także, że wielkie potęgi mają szczególnie duży wpływ na międzynarodowy system walutowy w każdym okresie w historii. Podaje tutaj takie przykłady, jak starożytna Grecja, Persja, Macedonia, Rzym – i ich waluty, a także waluty używane w Bizancjum, przez Muzułmanów, w Hiszpanii czy Portugalii. W XIX wieku szczególną rolę w systemie bimetalicznym odgrywała Francja, a w systemie waluty złotej – Wielka Brytania. Po II wojnie światowej państwem dominującym w międzynarodowym systemie walutowym były oczywiście USA⁶.

³ G.L. Weil: *A foreign policy for Europe? The external relations of the European community*. Bruges 1970, s. 14.

⁴ R.A. Mundell: *European monetary union and the international monetary system*. In: *The international system between new integration and neoprotectionism*. Eds. M. Baldassarri, C. Imbriani, D. Salvatore. Basingstoke–London–New York 1996, s. 81–82.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem, s. 106–108. Nieco szerzej wpływ międzynarodowego układu sił w wymiarze politycznym na kształt międzynarodowego systemu ekonomicznego w okresie nowożytności przedstawia J.E. Spero. W okresie dominowania merkantylnizmu (XV–XVIII w.) dwie zasadnicze cechy międzynarodowego systemu politycznego oddziaływały na stosunki gospodarcze. Pierwszą był rozwój państw narodowych tworzących się na ruinach średniowiecznego uniwersalizmu i lokalnego partykularyzmu i powstanie nowych scentralizowanych podmiotów politycznych – Anglii, Francji, Hiszpanii, Szwecji, Prus, Rosji. Ich celem była konsolidacja władzy – zarówno w relacjach wewnętrznych, w odniesieniu do lokalnych podmiotów, jak i w relacjach zewnętrznych, w stosunku do innych państw. Drugą była rywalizacja pomiędzy tymi prawie równymi państwami. W związku z tym, że ich siła była prawie równa, stosunkowo niewielkie zmiany pod tym względem mogły mieć duże znaczenie dla pozycji państwa. Wpływ układu sił politycznych na stosunki ekonomiczne był głęboki. Dążenie ówczesnych państw do jak

Dlatego też należy zgodzić się z G.M. Meierem, który pisze, że „model międzynarodowego systemu walutowego jest czymś więcej niż tylko kwestią mechanizmu instytucjonalnego i technicznego: zawiera on konieczne wybory polityczne, umiejscawiając międzynarodowe kwestie walutowe na arenie politycznej, oddziałując na rozdział korzyści i kosztów pomiędzy państwami i często wymagając rozwiązywania konfliktowych interesów”⁷.

Po drugie, potencjał gospodarczy państwa jest jednym z kluczowych czynników wpływających na jego status. Cytowany już B. Buzan słusznie oczywiście zauważa, że „jeśli gospodarka podupada, nieuchronnie podupada także siła państwa”⁸. Dlatego też w okresach rywalizacji potencjał gospodarczy może być uważany za problem bezpieczeństwa

największej potęgi odbywało się m.in. za pośrednictwem działań mających na celu uzyskanie jak największej potęgi pod względem ekonomicznym. Międzynarodowe stosunki ekonomiczne prowadzone były w ten sposób, aby przyczynić się do zwiększenia siły państwa. W związku z tym, że w okresie dominowania doktryny merkantylnizmu uważano, że dobrobyt i potęgę uzależnione są od posiadania kruszców szlachetnych, rzadcy tak prowadziły swoje stosunki ekonomiczne z zagranicą, aby pozwalało to gromadzić jak największe ilości tych kruszców. Starano się zdobywać kolonie, co miało pozwolić na utrzymywanie korzystnego bilansu w handlu zagranicznym oraz osiągnięcie samowystarczalności. Gdy w XIX w. doszło do zasadniczej zmiany w układzie sił w wymiarze politycznym i zdobycia dominującej pozycji przez Wielką Brytanię, także w kształcie międzynarodowego systemu ekonomicznego nastąpiły zasadnicze zmiany. W okresie tym na kontynencie mieliśmy do czynienia z równowagą sił, natomiast Wielka Brytania była dominującą siłą na morzach. Dzięki swojej pozycji politycznej kraj ten był w stanie w taki sposób ukształtować międzynarodowy system ekonomiczny, w którym zajmował on centralne miejsce. Podstawą tego systemu był liberalizm i zasada wolnego handlu. Gdy w końcu XIX w. polityczny układ sił zaczął się zmieniać, wpłynęło to także na stosunki ekonomiczne; doszło wówczas do powstania imperializmu. Oprócz spadku pozycji Wielkiej Brytanii i wzrostu znaczenia Stanów Zjednoczonych i Niemiec drugim najważniejszym czynnikiem powodującym taką zmianę był rozwój nowoczesnego nacjonalizmu. Jako na inne czynniki J.E. Spero wskazuje w tym kontekście także na presję rosnącej w siłę nowej klasy kapitalistów czy rozwój technologii i środków komunikacji. Dominacja państw europejskich pod względem politycznym przekładała się na dominację i eksploatację ekonomiczną. Uzyskane posiadłości kolonialne służyły interesom ekonomicznym metropoliom. Potęgi polityczne kontrolowały inwestycje, handel, stosunki walutowe, produkcję. System imperialny ostatecznie rozpadł się w wyniku dwóch wojen światowych. Po II wojnie światowej istniejący dwubiegunowy układ w płaszczyźnie politycznej kształtował także stosunki ekonomiczne. Najsilniejsze powiązania ekonomiczne ukształtowały się właśnie pomiędzy państwami w ramach dwóch odrębnych bloków. W bloku państw kapitalistycznych dominowały USA, natomiast w bloku wschodnim – oczywiście ZSRR. Stosunki ekonomiczne pomiędzy tymi dwoma ugrupowaniami były słabiej rozwinięte. J.E. Spero: *The politics of international relations*. London 1977, s. 4–8.

⁷ G.M. Meier: *Problems of a world monetary order*. New York 1974, s. 5.

⁸ B. Buzan: *People, states...*, s. 127–128.

narodowego. Z racji swoich militarnych i politycznych implikacji ekspansja ekonomiczna rywalizujących potęg może być postrzegana jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Należy zauważyć, że problem potencjału gospodarczego państwa nabrał szczególnego znaczenia od czasu zakończenia „zimnej wojny” – od tego mniej więcej okresu dosyć często wskazuje się na relatywny (przede wszystkim kosztem potencjału militarnego) wzrost znaczenia czynnika ekonomicznego dla pozycji współczesnych państw. „Międzynarodowa pozycja państwa będzie coraz bardziej wynikać z jego pozycji gospodarczej niż z jego zdolności militarnych”⁹, „rywalizacja ekonomiczna wypiera konfrontację militarną w sprawach międzynarodowych”¹⁰. F. Rohatyn już na początku 1989 roku, a więc jeszcze przed rozpadem bloku wschodniego, pisał, iż globalne podziały, z którymi będziemy mieć do czynienia i które będą nabierać coraz większego znaczenia, będą przebiegały pomiędzy posiadającymi i nieposiadającymi, bogatymi i biednymi, konkurencyjnymi i niekonkurencyjnymi. Zdaniem tego autora, wskazane różnice nie będą mieć swoich głównych źródeł w ideologii¹¹. Takiego samego zdania jest także R. Rosencrance¹². Według niego, państwa rozwinięte odkładają na bok ambicje militarne, polityczne czy terytorialne i skupiają się na walce o większy udział w światowej produkcji. Przykłady wojen i rywalizacji o terytorium (jak np. wojna w Bośni i Hercegowinie, agresja Iraku na Kuwejt, konflikt indyjsko-pakistański, konflikty w Rwandzie i Burundi czy Liberii) w opinii tego autora odchodzą w przeszłość. Kraje rozwinięte skupiają się raczej na rywalizacji na światowym rynku niż na rywalizacji o terytoria. Mamy w związku z tym do czynienia z powstawaniem „państwa wirtualnego” (ang. virtual state), którego gospodarka opiera się na mobilności czynników produkcji oraz na specjalizacji w nowoczesnych technologiach i badaniach oraz usługach. Jak zauważa E. Halizak, z tym, że czynniki ekonomiczno-technologiczne w coraz większym stopniu wpływają na kształt współczesnych stosunków międzynarodowych, a zmniejsza się rola czynników militarnych zgadzają się zarówno przedstawiciele neorealistycznego, jak i neoliberalnego podejścia do analizy rzeczywistości między-

⁹ C.F. Bergsten: *The world economy after the Cold War*. „Foreign Affairs” 1990 (Summer), Vol. 69, No 3, s. 96.

¹⁰ P. Schweizer: *The growth of economic espionage*. „Foreign Affairs” 1996 (January/February), Vol. 75, No 1, s. 9.

¹¹ F. Rohatyn: *America's economic dependence*. „Foreign Affairs, America and the World” 1988/1989, Vol. 68, No 1, s. 53.

¹² R. Rosencrance: *The rise of the virtual state*. „Foreign Affairs” 1996 (July/August), Vol. 75, No 4, s. 45–47.

narodowej¹³. E. Luttwak „nowy sposób odwiecznej rywalizacji pomiędzy państwami” nazywa „geoekonomią”¹⁴.

Po trzecie, polityczny aspekt tego, co ma miejsce w sferze międzynarodowych stosunków walutowych polega na ścisłym powiązaniu i wzajemnych oddziaływaniach międzynarodowego systemu walutowego i gospodarek narodowych. „Międzynarodowy system walutowy jest klejem, który łączy gospodarki narodowe. Jego rolą jest zapewnić ład i stabilność na rynkach zagranicznych, wspierać eliminację problemów z równowagą płatniczą i zapewniać dostęp do międzynarodowych kredytów w przypadku wystąpienia wstrząsów. Narody mają trudności ze skutecznym osiąganiem zysków z handlu i zagranicznych pożyczek w sytuacji braku odpowiednio funkcjonującego międzynarodowego systemu walutowego”¹⁵. Taka sama jest wymowa opinii K. McNamary: „[...] międzynarodowa współpraca lub niezgoda w kwestiach walutowych mogą wywoływać istotne skutki wewnętrzne dla poszczególnych krajów, umożliwiając społeczeństwom osiąganie celów narodowych lub ograniczając je pod tym względem. Międzynarodowe porozumienia walutowe mogą wywoływać istotne skutki dla systemu międzynarodowego, wspierając polityczną harmonię lub konflikty między państwami narodowymi. W latach dziewięćdziesiątych [XX wieku – T. K.] gwałtowny wzrost międzynarodowych przepływów kapitału, integracja rynków światowych i dramatyczne kryzysy dotyczące kursów wymiany spowodowały ponowny wzrost zaintereso-

¹³ E. Haliżak: *Ekonomiczne aspekty polskiej polityki bezpieczeństwa*. W: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*. Red. R. Kuźniar. Warszawa 2001, s. 530.

¹⁴ Zdaniem E. Luttwaka, obecnie polityka siły (której celami były bezpieczeństwo terytorialne, ekspansja, wpływ na inne państwa i prestiż a środkami służącymi osiągnięciu tych celów siła militarna, dyplomacja, propaganda i nowe rodzaje broni) ogranicza się jedynie do zacofanych obszarów (np. Bliski Wschód czy była Jugosławia), na których toczą się konflikty zbrojne. Jej miejsce zajęła geoekonomia, której cele to zdobycie albo obrona znaczącej pozycji w „strategicznych” gałęziach przemysłu o dużej wartości dodanej (jak np. telekomunikacja, informatyka, biotechnologia, lotnictwo i wyprawy kosmiczne, nowoczesne komponenty dla motoryzacji), tak aby zająć pozycje „zwycięzców”, którzy pełnią funkcje kreatywne, zarządcze i kontrolne. Środki mające umożliwić osiągnięcie tych celów to – ze strony państwa – cła i kontyngenty, regulacyjne i ukryte bariery importu, dofinansowywanie eksportu, krajowe programy rozwoju technologii oraz wywiad ekonomiczny i technologiczny, a ze strony prywatnych podmiotów gospodarczych (wspieranych lub kierowanych przez państwo) – badania i rozwój w dziedzinach obciążonych dużym ryzykiem, inwestycje służące penetracji rynku i nadmierne inwestycje produkcyjne w celu zdobycia rynku. E. Luttwak: *Turbokapitalizm...*, s. 152–166.

¹⁵ B. Eichengreen: *Globalizing capital. A history of the international monetary system*. Princeton 1996, s. 3.

wania politycznym znaczeniem międzynarodowych kwestii walutowych”¹⁶. Jak wskazuje np. R. Solomon, procesy zachodzące w międzynarodowym systemie walutowym „oddziałują na jednostki, takie jak np. robotnicy, konsumenci, podróżujący, producenci dóbr przeznaczonych na sprzedaż zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym czy inwestorzy. [...] Szanse na znalezienie zatrudnienia dla pewnych grup robotników wzrastają, gdy eksport towarów produkowanych w danym kraju rośnie, oraz maleją dla innych grup, gdy zagraniczne towary skutecznie konkurują z ceną lub jakością z produktami krajowymi”¹⁷. Na eksport zaś i na import oddziałują takie zmienne, jak kursy wymiany walut, ceny oraz „kontrola nad międzynarodowymi transakcjami”. Także na ceny, jakie płacą konsumenci zarówno za towary pochodzenia krajowego, jak i zagranicznego, wpływają wydarzenia walutowe, w tym zmiany kursów walut. Uwarunkowania międzynarodowego systemu walutowego rzutują również na aktywność gospodarczą. Decyzje dotyczące np. rozwoju nowych produktów czy założenia nowej fabryki w kraju lub zagranicą są częściowo uzależnione od oczekiwań dotyczących kształtowania się cen, kursów wymiany, stóp procentowych czy też kontrolowania eksportu i importu albo przepływu kapitału¹⁸.

Wyraźna ewolucja, jeśli chodzi o „upolitycznienie” zagadnień związanych z problemami walutowymi, jest widoczna w perspektywie historycznej. Jak zauważa B. Eichengreen, w okresie funkcjonowania systemu waluty złotej, ponieważ prawo do głosowania było ograniczone, zwykli robotnicy, którzy cierpieli najbardziej w trudnych okresach, znajdowali się w nazbyt marnym położeniu, aby sprzeciwiać się podnoszeniu stóp procentowych, co było stosowane w celu obrony kursu waluty. Priorytet banków centralnych, aby bronić stałych kursów wymiany w systemie waluty złotej, pozostał zasadniczo niekwestionowany. Rządy miały zatem wolną rękę, aby podejmować jakiegokolwiek konieczne kroki w celu obrony kursów walut. W wieku XX te okoliczności uległy zmianie. Rozszerzenie praw wyborczych oraz wzrost znaczenia partii robotniczych i związków zawodowych spowodowały „upolitycznienie” polityki monetarnej i fiskalnej. „Najbardziej znaczącym wydarzeniem tego okresu był wzrost roli czynników we-

¹⁶ K.R. McNamara: *The currency of ideas. Monetary politics in the European Union*. New York 1998, s. 1. Por. także: C. Hefeker: *Interest groups and monetary integration. The political economy of exchange regime choice*. Boulder–Oxford 1997, s. 3.

¹⁷ R. Solomon: *The international monetary system 1945–1976*. New York 1977, s. 2–3.

¹⁸ Ibidem.

wewnętrznych jako ostatecznej determinanty polityki monetarnej”¹⁹. Okres po II wojnie światowej i powstanie tzw. państwa dobrobytu oraz dążenia do pełnego zatrudnienia spowodowały zaostrzenie sprzeczności pomiędzy równowagą wewnętrzną i zewnętrzną. Przesunięcie od klasycznego liberalizmu z XIX wieku do liberalizmu XX-wiecznego zmniejszyło wiarygodność postanowień władz do obrony stałego kursu²⁰. Na „upolitycznienie” zagadnień walutowych w związku z procesem demokratyzacji wskazuje także C. Hefeker²¹.

Wskazane polityczne aspekty kształtu międzynarodowego systemu walutowego w odniesieniu do wprowadzenia przez kraje UE unii walutowej będą wpływać przede wszystkim na stosunki Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi. Jak to było podkreślane już w poprzednich rozdziałach niniejszej pracy, wprowadzenie przez państwa UE UGiW oznacza bardzo istotne pogłębienie stopnia ich integracji. Zastąpienie walut narodowych jedną wspólną walutą powinno pozwolić krajom tworzącym UGiW uzyskać silniejszą pozycję pod względem możliwości ich oddziaływania na kształt globalnego układu sił. Oznaczałoby to większe możliwości takiego wpływania na globalne zależności ekonomiczno-polityczne, aby efektem tego wpływu był jak najwyższy stopień realizacji własnych interesów państw członkowskich UGiW oraz UE jako całości. Ten relatywny wzrost „siły” UE związany z utworzeniem unii walutowej byłby jeszcze większy, gdyby UGiW spowodowała pogłębienie integracji w płaszczyźnie politycznej. Nawet jednak i bez tego pojawienie się euro – waluty, za którą stoi potencjał gospodarczy i polityczny już w tej chwili 13 wysoko rozwiniętych państw (a w perspektywie do UGiW powinny dołączyć kolejne kraje UE) – wiąże się ze zmianą układu sił w stosunkach pomiędzy największymi potęgami gospodarczymi i politycznymi na świecie. Przede wszystkim chodzi tutaj oczywiście o Stany Zjednoczone jako jedyne mocarstwo wielosektorowe i dolara amerykańskiego jako najważniejszą walutę współczesnego świata oraz bardzo ważne narzędzie podtrzymywania dominującej pozycji USA w świecie i jednocześnie pozycji tej przejaw.

Pogląd o tym, że treść międzynarodowych regulacji w płaszczyźnie walutowej jest pochodną politycznego układu sił, jak najbardziej miał potwierdzenie w odniesieniu do reguł systemu walutowego ustalonych

¹⁹ R. Triffin: *National central banking and the international economy*. „Postwar Economic Studies” 1947, No 7, s. 57. Cyt. za: B. Eichengreen: *Globalizing capital...*, s. 73.

²⁰ B. Eichengreen: *Globalizing capital...*, s. 4, 45–46.

²¹ C. Hefeker: *Interest groups...*, s. 25.

w Bretton Woods. Po II wojnie światowej największą potęgą pod względem politycznym, militarnym czy gospodarczym były USA. I oczywiście to ten kraj miał decydujący wpływ na międzynarodowe regulacje składające się na ówczesny międzynarodowy system walutowy. Stąd też porozumienia przyjęte w roku 1944 w Bretton Woods, reguły funkcjonowania gospodarki światowej oraz ustanowione w tym celu odpowiednie instytucje powstałe w okresie bezpośrednio powojennym (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Układ Ogólny o Cłach i Handlu) mające stać na straży tych reguł były odbiciem wszechstronnej amerykańskiej dominacji w owym czasie²².

Jednym z najbardziej widocznych przejawów szczególnej pozycji USA w powojennym świecie była pozycja i znaczenie dolara amerykańskiego. Jak przedstawiono w rozdziale 4 przy okazji opisu pozycji i znaczenia marki zachodnoniemieckiej, jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku dolar amerykański wyraźnie przodował, jeśli wziąć pod uwagę takie wskaźniki opisujące rolę waluty, jak środek gromadzenia rezerw walutowych, waluta, w jakiej denominowane są papiery wartościowe, czy środek płatniczy w handlu międzynarodowym. W okresie bezpośrednio powojennym znaczenie dolara USA było jeszcze większe. Taka szczególna pozycja dolara okazała się dla USA zjawiskiem korzystnym. Ten aspekt jest podkreślany przez wielu autorów.

Jak pisze B.J. Cohen, supremacja walutowa „nadaje istotne polityczne korzyści hegemonowi”²³. Najogólniej, w polityce wewnętrznej kraj może być lepiej odizolowany od wpływów zewnętrznych, jeśli chodzi o formułowanie i prowadzenie wewnętrznej polityki. Natomiast w stosunkach z zagranicą ma większe możliwości osiągania celów bez oglądania się na wpływ innych podmiotów. W opartym na dolarze amerykańskim systemie z Bretton Woods płynność międzynarodowa uzależniona była od amerykańskiej polityki makroekonomicznej. USA mogły też cieszyć się możliwością posiadania znacznego deficytu bilansu płatniczego²⁴. „Miliardy dolarów, które znajdują się poza Stanami

²² A. Walter: *World power and world money. The role of hegemony and international monetary order*. New York 1991, s. 150; R. Solomon: *The international monetary system...*, s. xi.

²³ R. Portes, H. Rey: *The emergence of the euro as an international currency*. In: *EMU: Prospects and challenges for the euro*. Eds. D. Begg, J. Hagen von, Ch. Wyplosz, K. Zimmermann: Oxford 1998, s. 308–309. Za: B.J. Cohen: *The political economy of currency regions*. In: *The political economy of regionalism*. Ed. H. Milner. New York 1997.

²⁴ K.R. McNamara: *The currency of ideas...*, s. 76–77; B. Eichengreen: *Globalizing capital...*, s. 115.

Zjednoczonymi, są w istocie formą kredytu, jaki świat udzielił temu krajowi. Kredyt ten opiera się na zaufaniu do dominującej pozycji i stabilności gospodarki amerykańskiej. [...] Nie musi on być spłacony, dopóki zagranica wierzy w to, że za dolara zawsze może otrzymać inne poszukiwane waluty albo towary i usługi”²⁵. Jak wyjaśnia E. Drabowski, oznacza to możliwość nabywania z zagranicy większej sumy towarów i usług. Finansowanie importu nie jest tutaj ograniczone wpływami za towary eksportowane, wielkością posiadanych rezerw walutowych oraz możliwościami zaciągania kredytów za granicą, ale „może się zmieniać pod wpływem akcji kredytowej Federalnego Systemu Rezerw”²⁶. Taki stan rzeczy zwiększa oczywiście zakres możliwości w prowadzonej polityce gospodarczej. Poza tym autor ten wskazuje także na korzyści, jakie USA czerpały z racji szczególnego statusu swojej waluty, np. zwiększenie roli Nowego Jorku jako centrum finansowego i związane z tym dochody oraz większe możliwości opanowania rynków surowców w państwach słabo rozwiniętych i niektórych gałęzi przemysłu w państwach rozwiniętych. Za E. Drabowskim należy zauważyć, że możliwość odnoszenia tych korzyści uwarunkowana była gotowością innych państw do używania dolara jako waluty rezerwowej i rozliczeniowej²⁷. Na możliwość znalezienia zewnętrznego finansowania wydatków związanych z wojną prowadzoną przez USA w Wietnamie wynikającą właśnie z gotowości rządów Japonii i kilku państw Europy Zachodniej do gromadzenia swoich środków finansowych w dolarach wskazuje także K. Knorr²⁸.

Korzyści, jakie odnosiły USA z racji kluczowej pozycji dolara, są wskazywane także przez innych autorów. Podobnie więc pisze np. G.M. Meier – kiedy obcokrajowcy są chętni do gromadzenia dolarów, USA są w stanie utrzymywać większy deficyt bilansu płatniczego, niż byłoby to możliwe w innym razie. Zamiast tracić złoto, USA mogą finansować deficyt dzięki dobrowolnemu gromadzeniu dolarów przez obcokrajowców. Tak długo, jak utrzymuje się zaufanie do dolara, pozwala to USA na większy deficyt. Dzięki finansowaniu swojego deficytu przez własną kreację pieniądza międzynarodowego USA uzyskują rodzaj „wolnej” władzy nad zasobami, które mogą być wykorzystane do

²⁵ J. Bossak, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Tomala: *Stany Zjednoczone, EWG, Japonia. Współpraca i rywalizacja*. Warszawa 1988, s. 35–36.

²⁶ E. Drabowski: *Kryzys systemu walutowego w kapitalizmie*, Warszawa 1975, s. 134–135. Por. także np.: M. Albert: *Kapitalizm kontra kapitalizm*. Kraków 1994, s. 42–43.

²⁷ Ibidem.

²⁸ K. Knorr: *The power of nations. The political economy of international relations*. New York 1975, s. 60.

zakupów zagranicznych towarów, usług czy aktywów²⁹. Z kolei K. Lutkowski opisuje ten problem następująco: „[...] dzięki tej pozycji dolara USA były w stanie finansować bez trudności swój deficyt płatniczy w stosunkach z partnerami i realizować tą drogą swe zamierzenia bez ponoszenia realnych ciężarów gospodarczych. Uprzywilejowana pozycja gospodarcza Stanów Zjednoczonych polegała bowiem na tym, że zagraniczne wydatki zarówno rządu, jak i prywatnych koncernów amerykańskich mogły być finansowane przez zwykłą kreację pieniądza”³⁰. Jednocześnie autor ten wskazuje, że w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XX wieku, gdy ciągły deficyt płatniczy USA był coraz większym problemem, a międzynarodowe stosunki walutowe oparte na walucie amerykańskiej stawały się coraz bardziej napięte, USA zaczęły odczuwać pewne ujemne skutki szczególnej pozycji swojej waluty. Komplikowały się bowiem stosunki USA z krajami zachodnioeuropejskimi, a próby redukcji amerykańskiego deficytu płatniczego bez zmiany parytetu dolara „groziły depresją i bezrobociem”. Jednak należy za K. Lutkowskim podkreślić, że pomimo takiego stanu rzeczy partnerzy USA, chociaż byli niezadowoleni, „nie mieli tymczasem innej drogi przed sobą, jak nadal posługiwać się dolarem w regulowaniu swych bilansów płatniczych. Brak było bowiem alternatyw; nie było waluty, która mogłaby dolara zastąpić w płatnościach międzynarodowych, pomimo uzasadnionej niepewności co do jego stabilności”³¹.

Oprócz wskazania korzyści o charakterze ekonomicznym, jakie były udziałem USA z racji pozycji dolara, które to korzyści pośrednio miały także swoje znaczenie polityczne, już jako korzyści bezpośrednio dotyczące sfery politycznej podkreślić należy to, że szczególna pozycja dolara bardzo ułatwiała USA realizację celów politycznych i militarnych tego państwa. Chodzi tutaj o większe możliwości wydatkowania środków na cele militarne oraz możliwość finansowania wydatków na pomoc gospodarczą i militarną dla zagranicy, co umożliwiało łatwiejszą realizację celów politycznych i militarnych USA na świecie³². Jako najbardziej jaskrawy i brzemienny w skutki przykład bardzo dużych wydatków USA na cele militarne wskazuje się w literaturze³³

²⁹ G.M. Meier: *Problems of a world...*, s. 103–104.

³⁰ K. Lutkowski: *Problemy unii monetarnej w ramach EWG*. Warszawa 1974, s. 105.

³¹ Ibidem.

³² S. Gill, D. La w: *The global political economy. Perspectives, problems and policies*. New York 1988, s. 172; E. Drabowski: *Kryzys systemu walutowego...*, s. 134–135.

³³ Np.: H. James: *International monetary cooperation since Breton Woods*. Oxford 1996, s. 208; G. Bell: *The euro-dollar market and the international financial system*.

przypadek finansowania wydatków związanych z interwencją tego kraju w Wietnamie, co miało oczywiście swoje odbicie w stanie amerykańskiego budżetu i bilansu płatniczego. R.N. Gardner pisze, że chociaż wydatki związane z wojną w Wietnamie rosły, to „administracja opieszale stawiała czoło konsekwencjom ekonomicznym”³⁴. Deficyt handlowy USA skutkował wzrostem płynności w międzynarodowym systemie walutowym. Jak wskazują S.E. Rolfe i J. Burtle, sytuacja taka była korzystna zarówno dla państw, które miały nadwyżki w bilansach handlowych, jak i dla USA jako kraju deficytowego. Przy czym „korzyści państw nadwyżkowych, to znaczy krajów europejskich i Japonii, były gospodarcze; korzyści płynące dla Stanów Zjednoczonych były geopolityczne i strategiczne”³⁵. Poza tym wysokie tempo wzrostu gospodarczego i wzrost poziomu życia w państwach zachodnioeuropejskich czy Japonii w bardzo istotnym stopniu osłabiał wpływy

London 1973, s. 85; A. Walter: *World power...*, s. 173. M. Dynier, Z. Królak: *Złoto czy dolar? Problemy kryzysu walutowego krajów kapitalistycznych*. Warszawa 1970, s. 97. Poziom całkowitych wydatków Stanów Zjednoczonych na obronę przedstawia poniższa tabela 6.1. Wskazywany w literaturze wzrost wydatków w okresie największego zaangażowania USA w wojnę w Wietnamie znajduje potwierdzenie w poniższych danych. Od roku 1966 doszło do bardzo wyraźnego wzrostu amerykańskich wydatków na obronę.

Tabela 6.1

Wydatki Stanów Zjednoczonych na obronę w okresie 1951–1977
(w mld USD)

Rok	Wydatki	Rok	Wydatki	Rok	Wydatki
1951	22,3	1960	45,91	1969	81,23
1952	43,98	1961	47,68	1970	79,28
1953	51,83	1962	51,46	1971	76,80
1954	47,14	1963	53,43	1972	74,5
1955	42,09	1964	54,51	1973	75,07
1956	41,82	1965	50,79	1974	78,57
1957	43,27	1966	56,78	1975	86,58
1958	44,55	1967	70,08	1976	83,6
1959	46,67	1968	80,52	1977	90,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w *Statistical Yearbook, United Nations*. New York z lat: 1956, 1957, 1958, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1970, 1971, 1973, 1975, 1977, 1982.

³⁴ R.N. Gardner: *Sterling – dollar diplomacy in current perspective. The origins and the prospects of our international economic order*. New York 1980, s. xxxvii.

³⁵ S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel: The world monetary system*. London 1973, s. xiv.

komunizmu oraz dostarczał wsparcia dla poglądów o słuszności „amerykańskiej hegemonii”.

Jednak zwiększone wydatki m.in. na cele militarne, wśród których poczesne miejsce zajmowała wojna w Wietnamie (koszt wojny wietnamskiej był „katastrofalny w swoich inflacyjnych konsekwencjach dla USA oraz w swojej ostatecznej destrukcji zaufania do dolara i międzynarodowego systemu walutowego”³⁶), z jednej strony były w znacznym stopniu możliwe do ponoszenia z racji pozycji dolara w międzynarodowym systemie walutowym, z drugiej jednak, z racji swojego rozmiaru, w bardzo istotny sposób przyczyniły się do zachwiania pozycją dolara USA oraz całego międzynarodowego systemu walutowego³⁷. Z czasem deficyt budżetowy USA spowodował „erozję zaufania do systemu” oraz „przesunięcie się Stanów Zjednoczonych z roli stabilizatora systemu do roli psującego go”³⁸. Do spadku zaufania do dolara w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XX wieku przyczyniała się także inflacja w USA. W efekcie, upadek systemu z Bretton Woods „był w dużej mierze zdeterminowany przez niezdolność tego systemu do poradzenia sobie z nierównowagą bilansu płatniczego Stanów Zjednoczonych”³⁹ w relacjach z resztą świata. Oznaczał on także „ograniczenie międzynarodowej zdolności USA do finansowania używania ich siły militarnej poza granicami tego kraju”⁴⁰.

Oprócz przyczyn, które były skutkiem działań samych USA, drugą główną przyczyną ewolucji międzynarodowego systemu walutowego były zachodzące zmiany w układzie sił w wymiarze politycznym i ekonomicznym. Chodzi tutaj mianowicie o bardzo wyraźne wzmocnienie ekonomiczne i polityczne państw Europy Zachodniej, a także Japonii. Wzmocnione, kraje te przestały godzić się na „uznawanie dominacji amerykańskiej i nie chciały ponosić skutków tej dominacji”⁴¹. Zaczęły one dostrzegać, że ówczesny kształt międzynarodowego systemu walutowego nie przynosi im korzyści, ale jest raczej mechanizmem, wyrządzającym im szkody. W efekcie, zaczęły one dążyć do tego, aby ograniczyć zarówno rolę USA we wpływie na kształt międzynarodowego systemu walutowego, jak i znaczenie dolara amerykańskiego,

³⁶ Ibidem, s. 89.

³⁷ I. Barnes, P.M. Barnes: *The enlarged European Union*. New York 1995, s. 121; K.R. McNamara: *The currency of ideas...*, s. 96; S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel...*, s. xiv.

³⁸ K.R. McNamara: *The currency of ideas...*, s. 96.

³⁹ G. Bell: *The euro-dollar market...*, s. 1.

⁴⁰ K. Knorr: *The power of nations...*, s. 89.

⁴¹ E. Drabowski: *Kryzys systemu walutowego...*, s. 106–107.

którą gen. de Gaulle nazywał „nadmiernym przywilejem” (ang. *exorbitant privilege*)⁴².

Relatywny wzrost znaczenia politycznego i gospodarczego państw Europy Zachodniej w stosunku do USA, wzmacniający pozycję tych krajów, jeśli chodzi o wpływ na kształt i reguły funkcjonowania międzynarodowego systemu walutowego, został osiągnięty m.in. dzięki procesowi integracyjnemu. Znaczenie integracji zachodnioeuropejskiej dla stosunków ze Stanami Zjednoczonymi w interesującym nas kontekście jest większe dlatego, że proces ten doprowadził do powstania unii walutowej w Europie. Zagrożenie dla politycznej i gospodarczej pozycji USA w świecie nie wyniknęło oczywiście dopiero z chwilą zaistnienia UGiW, ale istniało już znacznie wcześniej. Jednak pomimo tego, że proces integracji europejskiej już nawet na etapie strefy wolnego handlu stanowił zagrożenie dla interesów gospodarczych USA, był on początkowo przez kraj ten popierany.

Na polityce wspierania przez USA inicjatyw i działań mających doprowadzić do pogłębienia współpracy i integracji państw Europy Zachodniej zaważyły jednak względy polityczne. Integracja miała być środkiem, który zapewni pokojowy rozwój stosunków pomiędzy państwami zachodnioeuropejskimi, przyczyni się do ich szybszej odbudowy gospodarczej i wzrostu poziomu życia oraz osłabi wpływy ugrupowań komunistycznych. W wymiarze zewnętrznym integracja miała przyczynić się do konsolidacji i wzmocnienia państw kapitalistycznych w „zimnej wojnie” z obozem socjalistycznym. Względy polityczne i militarne zdecydowanie wzięły górę nad ewentualnymi ujemnymi konsekwencjami gospodarczymi dla USA. Było to tym bardziej uzasadnione, że różnica w potencjale ekonomicznym pomiędzy USA i Europą Zachodnią była w pierwszym okresie po wojnie bardzo znaczna i ewentualne negatywne dla USA następstwa ekonomiczne integracji zachodniej części starego kontynentu nie mogły być natychmiastowe. Poza tym ewentualny wzrost możliwości importowych państw zachodnioeuropejskich nie był dla USA kwestią bez znaczenia.

Poparcie udzielane przez USA wysiłkom mającym na celu pogłębianie współpracy i integracji państw Europy Zachodniej w początkach tego procesu jest podkreślane powszechnie i praktycznie od początku tego procesu. A. Spineli oprócz wyrażenia opinii, że amerykań-

⁴² R. Solomon: *The international monetary...*, s. 331. To samo sformułowanie „nadmierny przywilej” w tym samym kontekście przywołują także np. P. Kenen (P. Kenen: *Economic and monetary union in Europe. Moving beyond Maastricht*. Cambridge 1996, s. 109) oraz H. James (H. James: *International monetary cooperation since Bretton Woods*. Oxford 1996, s. 591).

ski wpływ na jednoczenie Europy był „ciągły i przybierający na sile”, pisze nawet, że amerykański stosunek do zjednoczenia Europy „był czynnikiem decydującym” dla inicjatyw podejmowanych przez polityków europejskich w tym kierunku⁴³. Już w kwietniu 1949 roku Kongres USA oświadczył, że „polityką Stanów Zjednoczonych jest popieranie zjednoczenia Europy”⁴⁴. W odniesieniu do przedstawionego rok później planu Schumana J. Goormaghtigh w połowie lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia pisał, że wsparcie USA dla tego projektu było istotnym czynnikiem, który przyczynił się do sukcesu tej inicjatywy – „Waszyngton powitał go jako pozytywny wkład w rozwiązanie licznych europejskich problemów oraz jako krok w kierunku wzmocnienia strategicznej pozycji świata zachodniego”⁴⁵. Autor ten przytacza także słowa prezydenta USA H. Trumana wygłoszone na konferencji prasowej krótko po przedstawieniu swojej propozycji przez R. Schumana. H. Truman stwierdził, że plan Schumana „jest działaniem godnym wielkiego męża stanu. Witamy je. Propozycja ta stwarza podstawy do ustanowienia całkowicie nowych stosunków pomiędzy Francją i Niemcami oraz otwiera nowe perspektywy dla Europy”⁴⁶. Jako opinię z okresu początków integracji zachodnioeuropejskiej można zacytować jeszcze W. Diebolda Jr.: „[...] jako orędownik integracji Europy Zachodniej, rząd Stanów Zjednoczonych był »za« EWWiS od początku. Werbalne i moralne poparcie było trwałe i powszechne”⁴⁷. „Silne poparcie planu Schumana i EWWiS stało się podstawowym przedmiotem oficjalnych amerykańskich oświadczeń dotyczących Europy Zachodniej. Prawie bez wyjątku prezydenci Truman i Eisenhower, ich sekretarze stanu, ambasadorowie, inni wysocy oficjele oraz wiodący senatorowie i członkowie Izby Reprezentantów składali takie same oświadczenia. [...] W jednych kładziono nacisk na taką rzecz, w innych podkreślano inną; różniły się niuansami, ale ich istota była zawsze taka sama: silne poparcie dla Wspólnoty, sympatia dla jej celów, po-

⁴³ A. Spinelli: *The growth of the European movement since the Second World War*. In: *European integration*. Ed. M. Hodges. Middlesex 1973, s. 53.

⁴⁴ *Departament of State: A decade of American foreign policy. Basic documents 1941–1949*. Waszyngton 1950. Cyt. za: A. Werner: *Rola mocarstw światowych w międzynarodowej integracji gospodarczej*. W: *Procesy międzynarodowej integracji regionalnej w gospodarce światowej*. Red. A. Marszałek, J. Saryusz-Wolski. Łódź 1986, s. 83.

⁴⁵ J. Goormaghtigh: *European Coal and Steel Community*. „International Conciliation” 1995 (May), No 503, s. 346.

⁴⁶ „New York Herald Tribune”, 19 May 1950, s. 5. Cyt. za: J. Goormaghtigh: *European Coal and Steel...*, s. 354.

⁴⁷ W. Diebold Jr: *The Schuman Plan. A study in economic cooperation 1950–1959*. New York 1959, s. 533.

dziw dla faktu, że jest on [plan Schumana – T.K.] ruchem zainicjowanym w Europie i unikanie komentowania szczegółów”⁴⁸.

Nie przytaczając już więcej tożsamyh w swojej istocie opinii innych autorów, można wskazać, że poparcie USA dla zachodnioeuropejskiego procesu integracyjnego w jego początkach podkreślają także np. A. Etzioni⁴⁹, U.W. Kitzingier⁵⁰, H.J. Johnson⁵¹, P.H. Trezise⁵², E. Dell⁵³, M. Calingaert⁵⁴, H. James⁵⁵ a wśród polskich autorów np. A. Werner⁵⁶ J. Sołdaczuk⁵⁷ czy J. Bossak, E. Kawecka-Wyrzykowska i M. Tomala⁵⁸.

Oczywiście, nie miejsce tutaj na szczegółowe opisywanie wieloaspektowych i wielowątkowych stosunków USA – kraje Europy Zachodniej po II wojnie światowej. W kontekście tematu pracy i niniejszego rozdziału należy jednak stwierdzić, że polityka USA popierania integracji zachodnioeuropejskiej od około początku lat sześćdziesiątych XX wieku zaczęła się zmieniać. Rozwój gospodarczy, wspomniane w rozdziale 3 zniknięcie „głodu dolara” i bardzo wyraźna poprawa bilansów handlowych i stanu rezerw walutowych krajów Europy Zachodniej oznaczały bardzo wyraźną poprawę ich sytuacji ekonomicznej. Pogorszenie się możliwości eksportowych USA związane z powstaniem i rozwojem EWG oznaczało naruszenie ich interesów gospodarczych. Także więc spadek eksportu do Europy Zachodniej przyczynił się do pogorszenia się stanu bilansu płatniczego USA i osłabie-

⁴⁸ Ibidem, s. 553.

⁴⁹ A. Etzioni: *Political unification. A comparative study of leaders and forces*. New York 1965, s. 244.

⁵⁰ U.W. Kitzingier: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963, s. 12.

⁵¹ H.J. Johnson: *Narrowing the exchange rate bands*. In: *European monetary unification and its meaning for the United States*. Eds. L. Krause, W. Salant. Washington 1973, s. 94.

⁵² P.H. Trezise: *Implications for U.S. policy toward Europe*. In: *European monetary unification...*, s. 276–277.

⁵³ E. Dell: *The Schuman plan and the British abdication of leadership in Europe*. Oxford 1995, s. 9, 92–93.

⁵⁴ M. Calingaert: *European integration revisited. Progress, prospects and U.S. interests*. Boulder–Oxford 1996, s. 188.

⁵⁵ H. James: *International monetary...*, s. 74.

⁵⁶ A. Werner: *Europejskie Wspólnoty. Szkice o integracji Europy Zachodniej 1815–1972*. Warszawa 1972, s. 69.

⁵⁷ J. Sołdaczuk: *Integracja gospodarcza we współczesnym kapitalizmie*. Warszawa 1963, s. 24.

⁵⁸ J. Bossak, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Tomala: *Stany Zjednoczone, EWG...*, s. 90.

nia pozycji dolara⁵⁹. Poprawa sytuacji ekonomicznej ułatwiała państwu EWG – przede wszystkim Francji – prowadzenie bardziej niezależnych działań także w płaszczyźnie politycznej i militarnej. Pierwszym symbolem konfrontacji handlowej pomiędzy USA a EWG stała się „kurza wojna” z 1963 roku, gdy EWG trzykrotnie podniosła opłaty wyrównawcze na importowane kurczęta, w wyniku czego USA poniosły pewne straty. Zdaniem S. Albinowskiego, z punktu widzenia USA główny problem sprowadzał się do pytania o to, czy EWG „ma mieć »prawo« jednostronnego podejmowania decyzji nawet wówczas, gdy są one niekorzystne dla USA”⁶⁰. „Kurza wojna” została ostatecznie wygrana przez EWG, a Rada EWG w swoich decyzjach w tej kwestii kierowała się interesami producentów wspólnotowych⁶¹. Jednocześnie pomimo występowania tego typu konfliktów należy zwrócić uwagę na to, że po pierwsze w okresie „zimnej wojny” decydujące znaczenie miały kwestie polityczne i militarne, i w obliczu konfrontacji z blokiem wschodnim starano się nie dopuszczać do tego, aby kwestie ekonomiczne pogorszyły relacje transatlantyckie w zbyt dużym stopniu. Po drugie, prowadzone spory handlowe dotyczyły jednak stosunkowo niewielkiej części ogólnej wartości wzajemnej wymiany handlowej EWG – USA.

Jednak pomimo kryzysu dolara i zmiany zasad, na których opierał się międzynarodowy system walutowy i do których doszło w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku, dolar „nie został zdetronizowany”. Co więcej, użycie dolara nawet wzrosło, gdy jego reputacja spadła. Europa nie zjednoczyła się na tyle, aby stworzyć konkurencyjną – dla dolara – jednostkę walutową⁶². Popyt na dolary ciągle jest ogromny, co powoduje, że waluta USA jest dla tego kraju „najcenniejszym towarem eksportowym”⁶³. USA w dalszym ciągu odnoszą więc korzyści ze statusu swojej waluty, która jest bardzo istotnym czynnikiem oddziaływania na świat. Jak zostało przedstawione w rozdziale 3. plan utworzenia unii walutowej do końca roku 1980 oparty na raporcie P. Wernera nie został zrealizowany. Nie powiodła się więc jeszcze wtedy próba pogłębienia integracji, co pozwoliłoby EWG na

⁵⁹ S.E. Harris: *Introduction*. In: *The dollar in crisis*. Ed. S.E. Harris. New York 1961, s. 6; G. Haberler: *Domestic economic policies and the United States balance of payments*. In: *The dollar...*, s. 71.

⁶⁰ S. Albinowski: *Wokół EWG. Procesy integracji gospodarczej w Europie Zachodniej*. Warszawa 1969, s. 198.

⁶¹ G.L. Weil: *A foreign policy...*, s. 229–230.

⁶² S.E. Rolfe, J. Burtle: *The great wheel...*, s. 104.

⁶³ W. Gadoński: *Cicha wojna*. „Gazeta Wyborcza” z 24–25 maja 2003, s. 13.

wzmocnienie pozycji tego ugrupowania na arenie ogólnoświatowej. Takie motywy nie były bez znaczenia podczas tworzenia Europejskiego Systemu Walutowego. K. McNamara pisze, że jego dwaj główni inicjatorzy – prezydent Francji V. Giscard d'Estaing i kanclerz RFN H. Schmidt „myśleli o wzmocnieniu europejskich instytucji tak, aby skompensować to, co widzieli jako złe kierownictwo (ang. mismanagement) USA w sprawach świata zachodniego”⁶⁴. Obaj ci przywódcy postrzegali gospodarcze i polityczne przywództwo USA z okresu prezydentury J. Cartera jako „nieodpowiednie”. Także np. P. Bernholz pisze w odniesieniu do Helmuta Schmidta, że ten często wspominał, iż „dążył do ustanowienia systemu stałych kursów walutowych dla Wspólnot Europejskich; chciał odeprzeć nacisk tych rządów, które prowadziły skrajną politykę monetarną i fiskalną tak, aby osiągnąć zbieżność i stworzyć walutę europejską jako przeciwwagę dla dolara i jena”⁶⁵.

Także więc w chwili obecnej, jak pisze K. Lutkowski, „generalny zarzut pod adresem polityki finansowej USA, formułowany przez koła finansowe całego świata (z czym miarodajne koła amerykańskie w zasadzie wydają się zgadzać, wskazując jednak na niemożność szybkiego zwrotu), to teza, że międzynarodowa rola dolara pozwala Stanom Zjednoczonym na »życie ponad stan«, tzn. na ustalenie wydatków budżetowych na zawyżonym poziomie przy niskiej skłonności społeczeństwa do oszczędzania”⁶⁶. Również D. Filar pisze⁶⁷, że jako na naj-

⁶⁴ K.R. McNamara: *The currency of ideas...*, s. 123–125.

⁶⁵ P. Bernholz: *The Bundesbank and the process of European monetary integration*. In: *Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948*. Ed. Deutsche Bundesbank. Oxford 1998, s. 755.

⁶⁶ K. Lutkowski: *Międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 1998, s. 141.

⁶⁷ D. Filar: *Kuracja dla dolara*. „Gazeta Wyborcza” z 16 lutego 2005, s. 28.

Tabela 6.2

Saldo obrotów bieżących Stanów Zjednoczonych w okresie 1997–2006

Rok	Saldo obrotów bieżących (w mld USD)	Saldo obrotów bieżących (% PKB)	Rok	Saldo obrotów bieżących (w mld USD)	Saldo obrotów bieżących (% PKB)
1997	-136,0	-1,6	2002	-472,4	-4,5
1998	-213,5	-2,4	2003	-527,5	-4,8
1999	-299,8	-3,2	2004	-665,3	-5,7
2000	-415,2	-4,2	2005	-791,5	-6,4
2001	-389,0	-3,8	2006	-869,1	-6,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Monetary Fund: *World economic outlook*, September 2004, tabela 26. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/pdf/statappx.pdf>. (21 lutego 2005)] oraz International Monetary Fund: *World economic outlook*, September 2006, tabela 26. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/pdf/statappx.pdf>. (27 lutego 2007)].

ważniejszą przyczynę trwającego od 2002 roku słabnięcia kursu dolara w stosunku do euro wskazuje się na dwa deficyty USA – deficyt obrotów bieżących oraz deficyt budżetu USA. Inne wskazywane przyczyny spadku kursu dolara to zaangażowanie się USA w konflikty w Afganistanie i Iraku, polityka pieniężna Fed oraz efekt psychologiczny wprowadzenia banknotów i monet euro do obiegu po 1 stycznia 2002 roku. W kontekście wskazywanego wpływu polityki zagranicznej USA na kurs waluty tego kraju po raz kolejny można tutaj zwrócić uwagę na wzajemne oddziaływanie czynników politycznych i ekonomicznych.

Ustanowienie UGiW, wraz z warunkującym ją i z nią związanym pogłębieniem integracji gospodarczej oraz powołaniem nowych, ponadnarodowych instytucji powinno – oczywiście w przypadku powodzenia UGiW – wzmocnić pozycję i zwiększyć znaczenie UE w wymiarze globalnym, wzmocnić jej niezależność, siłę oddziaływania i wpływ na kształt międzynarodowego systemu walutowego i instytucje z nim współdziałające. Chcąc odgrywać znaczącą rolę w wymiarze globalnym, UE musi być organizmem jak najbardziej niezależnym – we wszystkich aspektach. Sfera walutowa i – szerzej – ekonomiczna należy tutaj niewątpliwie do najważniejszych. Rola, jaką odgrywa waluta danego państwa, jest bez wątpienia ważnym wskaźnikiem jego pozycji ekonomicznej⁶⁸. Niezależność zaś z jednej strony jest uwarunkowana realną zdolnością do obrony swoich interesów, z drugiej – zdolność do obrony swoich interesów pozwala mówić o niezależności. Zdolność do zabezpieczenia swoich interesów bez wątpienia będzie większa w przypadku UE rozumianej jako całość niż w przypadku poszczególnych państw ją tworzących. W porównaniu do USA,

Tabela 6.3

**Deficyt (nadwyżka) budżetu Stanów Zjednoczonych
w okresie 1999–2006**

Rok	Saldo budżetu (% PKB)	Rok	Saldo budżetu (% PKB)
1999	0,9	2003	–4,8
2000	1,6	2004	–4,6
2001	–0,4	2005	–3,7
2002	–3,8	2006	–3,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Monetary Fund: *World economic outlook*, September 2006, tabela 13 [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/pdf/statappx.pdf>. (21 lutego 2007)].

⁶⁸ E. Haliżak: *Struktura układu sił międzynarodowych a aktywność zewnętrzna państw*. W: *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*. Red. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska. Warszawa 1995, s. 92.

Japonii, rosnących w siłę Chin czy Indii lub pozaeuropejskich ugrupowań integracyjnych zdecydowana większość krajów europejskich bez zaangażowania się w proces integracji miałaby bardzo niewielkie możliwości oddziaływania w wymiarze globalnym. Stąd też pogłębienie integracji i wprowadzenie UGiW może być rozumiane jako reakcja na wzrost konkurencji ekonomicznej ze strony innych państw, przede wszystkim azjatyckich. M. Calingaert wskazuje⁶⁹, że już program jednolitego rynku był taką reakcją. Unia walutowa powinna, używając określenia R. Zięby⁷⁰, pozwolić UE jako aktorowi stosunków międzynarodowych na odgrywanie jeszcze większej międzynarodowej roli w płaszczyźnie ekonomicznej. Niewątpliwie, znaczenie UGiW w tym kontekście byłoby jeszcze większe, gdyby spowodowało pogłębienie integracji politycznej państw UE.

Zagadnienie globalnych skutków pojawienia się wspólnej europejskiej waluty jest podejmowane przez wielu autorów. C.F. Bergsten stwierdza, że dolar będzie miał „pierwszego prawdziwego konkurenta”⁷¹ od okresu międzywojennego i dominacji funta szterlinga. Opinię, zgodnie z którą wprowadzenie wspólnej waluty przyczyni się do uzyskania większej niezależności przez UE, wyraża np. R. Mundell: „[...] tylko dzięki utworzeniu substytutu dla dolara Europa może uwolnić się od zależności od dolara [...]. Jedną z korzyści dla Europy z utworzenia wspólnego pieniądza jest odzyskanie przez europejskie rządy suwerenności. [...] W dłuższej perspektywie pozwoli to Europie, w równym partnerstwie z USA, rozwijać środki służące racjonalnemu kierowaniu sprawami walutowymi w gospodarce światowej”⁷². Podobną ocenę przedstawił C.F. Bergsten, którego zdaniem „polityczny wpływ euro będzie wielki. System dwubiegunowy zdominowany przez Europę i USA z Japonią jako młodszym partnerem zastąpi system, w którego centrum znajdował się dolar”⁷³. Stąd też, zdaniem tego autora, „struktura i polityka międzynarodowej współpracy finansowej zmieni się bardzo zdecydowanie (ang. dramatically)”⁷⁴. Z tego powodu taki problem jak kurs dolara do euro będzie bardzo

⁶⁹ M. Calingaert: *European integration revisited...*, s. 98.

⁷⁰ R. Zięba: *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2003, s. 245–254.

⁷¹ C.F. Bergsten: *The dollar and the euro*. „Foreign Affairs” 1997 (July/August), Vol. 76, No 4, s. 83.

⁷² R.A. Mundell: *European monetary union...*, s. 93–94.

⁷³ C.F. Bergsten: *The dollar and...*, s. 83.

⁷⁴ Ibidem, s. 92.

poważnym wyzwaniem. Można nawet spotkać się z opinią (M. Feldstein), według której skutkiem wprowadzenia euro będzie występowanie konfliktów pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi⁷⁵. W 1999 roku C.F. Bergsten wskazywał także na to, że ogromny deficyt handlowy USA oraz prawdopodobny przepływ kapitałów od dolara do euro spowodują „w bliskiej przyszłości” wzrost kursu euro w stosunku do waluty amerykańskiej⁷⁶. Na inną konsekwencję przyjęcia wspólnej waluty przez kraje UE wskazywała E. Pond – jej zdaniem euro „nieuchronnie wyprze dolara z pozycji głównej waluty gromadzenia rezerw”⁷⁷ i tym samym USA nie będą mogły dłużej „opodatkowywać” swoich europejskich i japońskich wierzycieli na skutek inflacji dolara (w roku 2004 udział poszczególnych walut w oficjalnych rezerwach walutowych był następujący: dolar USA – 63,8%, euro – 19,7%, jen – 4,8%, funt szterling – 4,4%, frank szwajcarski – 0,4%, pozostałe waluty – 6,8%⁷⁸). Z kolei cytowany już C.F. Bergsten przewiduje, że w związku z pojawieniem się euro USA będą musiały płacić wyższe odsetki, aby przyciągnąć kapitał pozwalający sfinansować olbrzymi deficyt handlowy tego kraju. Zdaniem tego autora, w dłuższej perspektywie taka konkurencja będzie korzystna dla USA dlatego, że może wymusić podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nierównowagi zewnętrznej, jednak przez pewien czas będzie zjawiskiem „niekomfortowym”⁷⁹. Na ujemne skutki pojawienia się euro dla USA (przy założeniu oczywiście, że euro cieszyć się będzie większym popytem niż waluty, które zastąpiło) wskazuje też M. Calingaert. Jego zdaniem, po pierwsze, euro ograniczy wpływ zagranicznego popytu na dolary na kurs tej waluty, w rezultacie czego będzie on bardziej oddawał sytuację bilansu płatniczego USA. Wartość dolara będzie wtedy bardziej przewidywalna, chociaż prawdopodobnie niższa, niż ma to miejsce obecnie (tzn. w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w.). Po drugie, ograniczy swobodę władz USA w zakresie kształtowania polityki monetarnej i fiskalnej, dlatego że obcokrajowcy będą mniej skłonni do partycypowania w pokrywaniu amerykańskiego defi-

⁷⁵ M. Feldstein: *EMU and international conflict*. „Foreign Affairs” 1997 (November/December), Vol. 76, No 6, s. 62.

⁷⁶ C.F. Bergsten: *America and Europe: Clash of the titans*. „Foreign Affairs” 1999 (March/April), Vol. 78, No 2, s. 22.

⁷⁷ E. Pond: *Germany in the new Europe*. „Foreign Affairs” 1992 (Spring), Vol. 71, No 2, s. 120.

⁷⁸ European Central Bank: *Review of the international role of the euro*. January 2005, s. 53.

⁷⁹ C.F. Bergsten: *America and Europe...*, s. 28.

cytu przez nabywanie dolarów⁸⁰. Wreszcie przewidywany wzrost wpływów Europy miałby być spowodowany także tym, że wspólna waluta pozwoli uzyskać UE silniejszą pozycję w międzynarodowych negocjacjach gospodarczych⁸¹ oraz dzięki przewidywanym większym możliwościom szerszego wykorzystania euro jako waluty transakcyjnej⁸². Szczególnie dotkliwe dla dolara i USA mogłoby stać się przejście na rozliczenia w euro transakcji kupna-sprzedaży ropy naftowej, w chwili obecnej zawieranych w dolarach. Ewentualny spadek popytu na dolary pociągnąłby za sobą to, że USA nie mogłyby dłużej pokrywać swoich zobowiązań emitowanym przez siebie pieniądzem. Jak się wskazuje, poza bardzo istotnymi konsekwencjami gospodarczymi, które pośrednio musiałyby mieć także swoje implikacje polityczne, upadek czy chociażby ograniczenie prestiżu dolara skutkowałyby „skurczeniem się przestrzeni dla cichej i skutecznej »dyplomacji dolarowej«”⁸³ – USA trudniej byłoby organizować pomoc finansową dla innych państw. Znacznie bardziej kosztowne byłoby także utrzymywanie amerykańskich baz wojskowych w świecie.

Sceptyczne stanowisko co do możliwości zdetronizowania przez euro dolara czy chociaż „nawiązania skutecznej rywalizacji” z tą walutą prezentuje z kolei P. Kowalewski. Zdaniem tego autora, aby wspólna europejska waluta mogła odgrywać większą rolę w międzynarodowym systemie walutowym, konieczne jest pogłębienie integracji politycznej UE⁸⁴. Analizując i porównując pozycję dolara USA i euro pod względem zastosowania tych walut jako walut rezerwowych, miernika kursów, walut interwencyjnych (zastosowanie w sferze oficjalnej) oraz walut inwestycyjnych, fakturowania i transakcyjnych (sfera prywatna), P. Kowalewski formułuje wniosek, że euro będzie zdolne do odgrywania istotnej roli w międzynarodowym systemie walutowym, ale szanse tej waluty na osiągnięcie pozycji zbliżonej do dolara USA w przewidywalnej przyszłości będą niewielkie⁸⁵.

Można także wskazać na opinie, zgodnie z którymi unia walutowa w Europie jest pierwszym krokiem na drodze do powstania bloków

⁸⁰ M. Calingaert: *European integration revisited...*, s. 173.

⁸¹ K.R. McNamara: *The currency of ideas...*, s. 166.

⁸² N. Thygesen: *The future role of the single European currency in the international monetary system*. In: *The European Union in a changing world. A selection of conference papers, Brussels 19–20 September 1996*. Luxembourg 1998, s. 193.

⁸³ W. Gadoński: *Cicha wojna...*, s. 14.

⁸⁴ P. Kowalewski: *Euro a międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 2001, s. 10–12.

⁸⁵ Ibidem, s. 178–208. Szczegółowa analiza aktualnej międzynarodowej roli euro: European Central Bank: *Review of the...*

walutowych na świecie. Pogląd taki wyraża np. Z.M. Beddoes⁸⁶. Jego zdaniem, do roku 2030 na świecie będą funkcjonowały dwie główne strefy walutowe – europejska oraz amerykańska. Euro będzie używane w Europie, natomiast dolar – na kontynencie amerykańskim – „od Alaski do Argentyny”, a może nawet w Azji. Te dwie waluty mają stanowić fundament stabilności finansowej na świecie. Wspomniany autor dostrzega istnienie pewnego ryzyka w funkcjonowaniu takich bloków walutowych (związanego z możliwością prowadzenia protekcyjnistycznej polityki handlowej i dotyczącego kwestii kursu wymiany walut), jednak tego typu ryzyko zarysowuje się także obecnie. Z kolei zdaniem W.H. Bransona, dojdzie do wykształcenia się układu trójbiegunowego ze strefą dolara w Ameryce, euro – w Europie (oraz w dużej części Afryki) oraz – jenem w Azji i na Pacyfiku⁸⁷. Jednocześnie opinię sceptyczną co do powstania stref dolara w Ameryce oraz jena w Azji prezentuje N. Thygesen⁸⁸.

Za D. Grosem i N. Thygesenem należy wskazać na jeszcze jeden istotny globalny aspekt powołania UGiW. Autorzy ci pisząc, że UGiW doprowadzi do tego, iż międzynarodowy system walutowy będzie bardziej symetryczny, jednak zwracają uwagę na to, że doświadczenia historyczne wskazują, iż międzynarodowy system walutowy jest bardziej stabilny wtedy, kiedy jest zdominowany przez jedną „siłę”⁸⁹. Jako przykład sytuacji, gdy brak takiego hegemonu wpłynął negatywnie na międzynarodowy system walutowy i światową gospodarkę (co miało bardzo duże znaczenie polityczne), podawany jest okres wielkiego kryzysu gospodarczego z roku 1929. W okresie międzywojennym światowy system gospodarczy był niestabilny wobec braku takiego stabilizatora, jakim do wybuchu I wojny światowej była Wielka Brytania czy też po II wojnie światowej, do końca lat sześćdziesiątych XX wieku – USA. Teoria ta to tzw. teoria stabilności hegemonicznej, którą rozwijał Ch. Kindleberger i zgodnie z którą „żeby światowa gospodarka była stabilna, musi istnieć stabilizator, jeden stabilizator”⁹⁰.

⁸⁶ Z.M. Beddoes: *From EMU to AMU? The case for regional currencies*. „Foreign Affairs” 1999 (July/August), Vol. 78, No 4, s. 8–13.

⁸⁷ W.H. Branson: *National economic policies and international financial stability*. In: *The international system...*, s. 3.

⁸⁸ N. Thygesen: *The future role of the single European currency in the international monetary system*. In: *The European Union...*, s. 184–185.

⁸⁹ D. Gros, N. Thygesen: *European monetary integration. From the European monetary system to European monetary union*. London–New York 1995, s. 303.

⁹⁰ Ch. Kindleberger: *The world in depression 1929–1939*. Berkeley 1973, s. 292, 305. Cyt. za: A. Walter: *World power and world...*, s. 17. Por. też np. S. Gill, D. La w: *The global political economy...*, s. 46–47.

Hegemon zapewnia stabilność przez kierowanie międzynarodowym systemem walutowym i interwencje na poziomie międzynarodowym, podobnie jak czyni to bank centralny w odniesieniu do krajowego systemu walutowego. Przyjmuje się tutaj, że hegemon ma zdolność do takiego działania dlatego, że posiada dominującą pozycję w światowej hierarchii finansowej. Wynika z tego, że nieład w międzynarodowym systemie walutowym jest efektem słabnięcia tej dominującej pozycji⁹¹. Natomiast w systemie wielowalutowym (ang. multi-currency system) dwie waluty lub więcej uzyskują status waluty kluczowej i mogą także odgrywać ważną rolę na międzynarodowych rynkach finansowych. System jest uważany za niestabilny z tego powodu, że istnieje możliwość destabilizujących przesunięć w aktywach denominowanych w kluczowych walutach, co może powodować ostre zakłócenia, jeśli chodzi o kursy walut, oraz szybkie zmiany posiadanych rezerw walutowych. Oligopolistyczna struktura systemu wielowalutowego jest postrzegana jako źródło niestabilności⁹².

Wskazując na zaprezentowane implikacje powstania UGiW w Europie, należy jednak pamiętać o pewnej istotnej okoliczności. Chodzi tutaj mianowicie o inercję w międzynarodowym systemie walutowym⁹³. Przewidywane zmiany nie będą zachodziły gwałtownie, ale stopniowo. Podobne zdanie, również wskazując na inercję jako na czynnik spowalniający zmiany w międzynarodowym systemie walutowym, przedstawia N. Thygesen⁹⁴.

⁹¹ A. Walter: *World power and world...*, s. 47.

⁹² Ibidem, s. 76.

⁹³ C.F. Bergsten: *The dollar...*, s. 84.

⁹⁴ N. Thygesen: *The future role...*, s. 193.

Zakończenie

W bardzo wielu wypadkach dokonanie jednoznacznego i wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy politycznymi i ekonomicznymi aspektami jakiegoś zjawiska czy procesu społecznego jest bardzo trudne albo wręcz niemożliwe. Tak też jest w odniesieniu do procesu integracji europejskiej. Zarówno motywy zainicjowania tego procesu rozumianego jako całość, jak też przesłanki podejmowania kolejnych kroków na drodze europejskiej integracji sytuują się w płaszczyźnie zarówno politycznej, jak i ekonomicznej. Także skutki tych działań mają charakter zarówno polityczny, jak i ekonomiczny. Ich pełny opis oraz wyjaśnienie jest niemożliwe bez połączenia analizy politologicznej i ekonomicznej. Ustanowiona na mocy traktatu z Maastricht Unia Gospodarcza i Walutowa jest także przykładem takiego przedsięwzięcia w procesie integracji europejskiej, które ma swój nie tylko ekonomiczny, ale także polityczny wymiar.

Unia Gospodarcza i Walutowa utworzona przez państwa Unii Europejskiej oczywiście nie jest pierwszym tego typu przedsięwzięciem w historii. Unie walutowe zawierane były już w starożytności. Przykładami międzypaństwowych unii walutowych z okresu nowożytności, w których uczestniczyły państwa europejskie, są niemiecko-austriacka unia walutowa, łacińska unia walutowa, skandynawska unia walutowa i belgijsko-luksemburska unia walutowa. Z kolei jako przykłady unii walutowych tworzonych przez państwa pozaeuropejskie można podać strefę franka CFA, Wschodniokaraibską Strefę Walutową, unię walutową w ramach Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej oraz Wspólną Strefę Walutową. Jeśli przyjąć, że kryterium oceny powodzenia tych unii walutowych jest ich trwałość, to za zakończone powodzeniem w chwili obecnej można uznać belgijsko-luksemburską unię walutową, strefę franka CFA, Wschodniokaraibską Strefę Walu-

tową oraz Wspólną Strefę Walutową. Pozostałe 3 spośród 7 wymienionych przykładów unii walutowych rozpadły się. Próbując znaleźć przyczynę ich rozpadu, B.J. Cohen wskazuje, że decydującym czynnikiem dla powodzenia analizowanych przez siebie unii walutowych były uwarunkowania polityczne. Czynniki ekonomiczne oraz instytucjonalne miały także swoje znaczenie, jednak to właśnie polityka na zaistniały fakt wywarła zdaniem B.J. Cohena wpływ największy. Formułując taki wniosek, należy jednak zwrócić uwagę na to, że przy odnoszeniu go do Unii Gospodarczej i Walutowej państw UE trzeba pamiętać o specyfice uwarunkowań tej właśnie unii walutowej i ich odmiennym charakterze w porównaniu do chociażby unii walutowych zawartych przez kraje pozaeuropejskie, a ocenianych jako sukces. Przede wszystkim chodzi o to, że nieporównywalny jest zakres integracji tych różnych grup państw.

Wśród przesłanek zainicjowanego po II wojnie światowej przez państwa Europy Zachodniej procesu integracji są zarówno przesłanki polityczne, jak i gospodarcze. Biorąc pod uwagę ówczesne okoliczności i uwarunkowania, istotniejsze są raczej przesłanki polityczne. Trażizm wojny spowodował, że najważniejszym celem musiało być przede wszystkim wyeliminowanie wojny jako drogi rozwiązywania sporów i konfliktów pomiędzy państwami Europy Zachodniej, a przede wszystkim pomiędzy Francją i Niemcami. Wobec niepowodzenia politycznego zintegrowania Europy Zachodniej „od razu” (fiasko Europejskiej Wspólnoty Obronnej i związane z tym niepowodzenie Europejskiej Wspólnoty Politycznej), uwaga została zwrócona na sferę gospodarczą. Związanie państw zachodnioeuropejskich więzami współpracy ekonomicznej i powstanie jak najgęstszej sieci wzajemnych zależności miało pozwolić na osiągnięcie takiego stanu, w którym wojna byłaby nie tylko nieopłacalna, ale także niemożliwa do przeprowadzenia. Drugą fundamentalną przesłanką polityczną było wzmocnienie bloku zachodniego z zimnowojennej konfrontacji z państwami socjalistycznymi. Spodziewane korzyści ekonomiczne, których osiągnięciu integracja miała sprzyjać, czy w ogóle umożliwić je, były raczej środkiem do realizacji celów politycznych.

W traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 roku zapisy dotyczące współpracy walutowej były bardzo ogólne i nie zawierały postanowień o integracji państw członkowskich w tej dziedzinie. Funkcjonujący w tamtym okresie międzynarodowy system walutowy zapewniał wystarczająco stabilne warunki rozwoju wzajemnego handlu państw Wspólnoty. Poza tym, mając w pamięci stosunkowo niedawne fiasko Europejskiej Wspólnoty Obronnej, wyda-

je się, że podjęta już na starcie procesu zbyt głęboka integracja nawet w płaszczyźnie gospodarczej mogła spotkać się z pewnymi oporami w państwach EWG tworzących. Jednak postęp procesu integracyjnego oraz coraz większe zawirowania w międzynarodowym systemie walutowym spowodowały, że problem pogłębienia integracji walutowej stał się przedmiotem coraz większego zainteresowania. Ostatecznie na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku kraje EWG postanowiły do końca roku 1980 utworzyć unię walutową, opierając się na raporcie Wernera. Wspomniane perturbacje w międzynarodowym systemie walutowym z początku lat siedemdziesiątych XX wieku były z jednej strony czynnikiem skłaniającym do pogłębienia integracji walutowej, z drugiej jednak strony integrację tę utrudniały. Innym czynnikiem, który negatywnie wpłynął na wysiłki zwolenników integracji walutowej państw EWG, był kryzys naftowy, którego skutki negatywnie odbiły się na stanie gospodarek tych krajów. W warunkach zróżnicowania ich sytuacji gospodarczej państwa EWG nie były skłonne do podejmowania wysiłków mających na celu konwergencję podstawowych wskaźników makroekonomicznych i do ograniczania swobody w prowadzonej przez siebie polityce gospodarczej. Plan utworzenia unii walutowej na podstawie raportu Wernera nie został zrealizowany; jedynym osiągnięciem z okresu lat siedemdziesiątych minionego stulecia był tzw. wąż walutowy.

Zacieśnienie współpracy w sferze walutowej udało się osiągnąć na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku – powstał wtedy Europejski System Walutowy. Kolejnym istotnym etapem na drodze do unii walutowej był Jednolity Akt Europejski z 1986 roku i zawarty w nim plan utworzenia do końca 1992 roku wspólnego rynku z pełną swobodą przepływu osób, towarów, usług i kapitału.

W 1989 roku opublikowany został raport J. Delors'a, proponujący utworzenie, w trzech etapach, unii walutowej. Zawarte w tym planie najważniejsze propozycje stały się podstawą zamieszczonych w podpisanym 7 lutego 1992 roku w Maastricht traktacie zapisów, które stanowiły o utworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej. Ostatni etap tworzenia UGiW miał rozpocząć się z początkiem roku 1999. Tym razem zamierzenia te udało się zrealizować.

Analizując udział państwa narodowego w UGiW w kontekście suwerenności, należy stwierdzić, że powszechnie zauważa się w literaturze przedmiotu, iż rozumienie pojęcia suwerenności jako samowładności (prawnej niezależności od czynników zewnętrznych) i całkowładności (kompetencji normowania całokształtu stosunków wewnętrznych państwa) jest w chwili obecnej nie do utrzymania. Dlatego też

udział państwa nie tylko w UGiW, w całym procesie integracji czy – jeszcze szerzej – w organizacjach międzynarodowych (czy też np. zawieranie umów międzynarodowych) nie może być rozumiany jako naruszenie suwerenności w znaczeniu formalnoprawnym, ale jako ograniczenie w wykonywaniu suwerenności (ograniczenie treści suwerenności, ograniczenie w wykonywaniu kompetencji). Należy także pamiętać, że już przed przystąpieniem do UGiW w odniesieniu do zdecydowanej większości państw ją tworzących nie można było powiedzieć, iż cieszą się one pełną swobodą i niezależnością w prowadzeniu swoich polityk monetarnych czy kursowych. Przyczyny takiego stanu rzeczy to przede wszystkim oddziaływanie swobodnie przepływającego w ogromnych rozmiarach kapitału oraz dominujący wpływ marki niemieckiej i banku centralnego RFN (Bundesbanku). Dlatego też często wskazuje się na to, że udział w UGiW może, nieco paradoksalnie, przyczynić się do tego, że zwłaszcza małe państwa będą miały większy wpływ np. na poziom stóp procentowych w „Eurolandzie”, niż to miało miejsce w przeszłości. Należy także wskazać na to, że członkostwo w UGiW było decyzją świadomą i dobrowolną, oraz na to, że istnieje możliwość zmiany traktatu stanowiącego zasady funkcjonowania UGiW. Jednakże w dotychczas obowiązujących traktatach nie ma zapisów, które przewidywałyby wystąpienie z Unii Europejskiej – taki zapis znalazł się dopiero w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, którego losy są w chwili obecnej niepewne. Wreszcie wydaje się, że członkostwo w UGiW bardzo poważnie utrudnia ewentualną decyzję o opuszczeniu UE. Technicznie jest to oczywiście możliwe do przeprowadzenia, jednak ze względów politycznych na pewno byłoby to bardzo trudne. Trudne byłoby także opuszczenie UGiW i jednocześnie pozostawianie jakiegoś państwa w UE.

Doniosłość skutków udziału w UGiW polega także na tym, że wiąże się ono z bardzo poważnym ograniczeniem swobody w prowadzonej przez państwo polityce gospodarczej i związanym z tym utrudnieniem realizowania własnych, indywidualnych celów społeczno-ekonomicznych. Wynika to z przekazania kompetencji prowadzenia polityki monetarnej na szczebel ponadnarodowy, likwidacji oddziaływania na poziom kursu waluty oraz przyjętych zobowiązań dotyczących ograniczenia swobody w polityce budżetowej. Jak wskazują niektórzy autorzy, udział w UGiW wiąże się więc także z ograniczeniem możliwości prowadzenia konfliktów zbrojnych.

Uczestnictwo państwa w Unii Gospodarczej i Walutowej może być także pretekstem do postawienia pytania o pozycję i znaczenie współczesnego państwa. Pozostając oczywiście ciągle bardzo dużą, rola ta

ulega raczej ograniczaniu. Spowodowane jest to przede wszystkim postępującym procesem integracyjnym i przekazywaniem na szczebel ponadnarodowy kolejnych obszarów, które dotąd były domeną przypisaną państwu. Poza tym na ograniczenie to wpływają takie procesy i zjawiska, jak wzrost współzależności pomiędzy państwami, globalizacja, wzrost liczby i znaczenia pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych oraz popularność neoliberalizmu jako modelu gospodarczego i związane z tym wycofywanie się państwa z gospodarki. Należy pamiętać także o trwających w Europie od kilku dekad procesach decentralizacji i przekazywania kompetencji „w dół”.

UGiW (i inne postanowienia traktatu z Maastricht) oznaczająca bardzo daleko idące pogłębienie integracji jest także próbą rozwiązania „problemu niemieckiego”. Kwestia ta była jedną z fundamentalnych przesłanek samego zainicjowania procesu integracji po II wojnie światowej. Wobec niezwykle tragicznych doświadczeń historycznych – wraz ze zjednoczeniem Niemiec w 1990 roku ponownie odżyły obawy sąsiadów tego państwa o to, jak będą się zachowywały ponownie zjednoczone i jeszcze potężniejsze Niemcy. Pogłębienie integracji ma być sposobem na to, aby tego typu obawy były nieuzasadnione. Jednak, biorąc pod uwagę pozycję, rolę i znaczenie międzynarodowe marki niemieckiej (i Bundesbanku), a także (a może przede wszystkim) postrzeganie i symboliczne znaczenie marki dla samych Niemców, ich zgoda na zastąpienie marki przez euro może być wyjaśniona tylko na gruncie politycznym.

Rozumiejąc integrację europejską jako proces, to teoretycznie jego końcowym etapem powinna być unia polityczna. Jak wspomniano, z dwóch grup motywów zainicjowania tego procesu – politycznych i gospodarczych – istotniejsze były raczej te pierwsze. Wiele opinii różnych autorów wskazuje na to, że także zasadnicze cele integracji i unii walutowej są polityczne.

Spośród czterech teorii integracji politycznej (federalizm, konfederalizm, neofunkcjonalizm i podejście „transakcyjne”) tą, która najlepiej wyjaśnia proces integracji europejskiej, jest neofunkcjonalizm z jego kluczową koncepcją „spill-over”. Zgodnie z tym podejściem „przejście” od unii walutowej do pogłębienia integracji politycznej czy nawet unii politycznej może być spowodowane kilkoma powodami. Po pierwsze, prawidłowe funkcjonowanie w dłuższym okresie unii walutowej wymaga znacznie większej centralizacji decyzji dotyczących polityki budżetowej czy fiskalnej, niż ma to miejsce w chwili obecnej. Po drugie, możliwe do wystąpienia w warunkach unii walutowej trudności gospodarcze dotyczące jakiś kraj lub ich grupę mogą

spowodować, że w sytuacji bardzo znacznie ograniczonej swobody w polityce gospodarczej państw członkowskich UGiW złagodzenie lub usunięcie tych trudności będzie wymagać znacznych transferów finansowych z budżetu UE. W związku z tym, że w chwili obecnej jest on stosunkowo bardzo mały, konieczne może okazać się jego znaczne powiększenie. Powinno temu towarzyszyć zwiększenie uprawnień organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich i mającego tym samym najsilniejszą legitymizację, czyli Parlamentu Europejskiego. Takie zmiany oznaczałyby pogłębienie integracji politycznej. Po trzecie, w obecnej sytuacji stosunkowo słaba jest legitymizacja Europejskiego Banku Centralnego. Banki centralne w państwach narodowych, nawet gdy są niezależne, to są jednak w ostatecznym rozrachunku odpowiedzialne przed, bezpośrednio lub pośrednio, parlamentami. Aby uczynić zadość zasadzie, że w państwach demokratycznych organy podejmujące ważne decyzje podlegają ocenie i odpowiedzialności za swoje działania, należałoby także EBC uczynić odpowiedzialnym przed organem mającym silną legitymizację – np. przed PE. Poza tym, organ ten mógłby potrzebować silniejszej legitymizacji także w razie, gdyby doszło do pogorszenia się sytuacji gospodarczej w państwach UGiW i konieczności podejmowania przez EBC tzw. trudnych decyzji, które mogłyby być negatywnie oceniane w różnych państwach. Po czwarte, pełne bezpieczeństwo depozytów ludności może być zapewnione w ostatecznym rozrachunku tylko przez rząd, a w chwili obecnej w UE takiego nie ma. Zmiana owego stanu rzeczy także oznaczałaby konieczność pogłębienia integracji politycznej.

Zaprezentowane argumenty odpowiadające koncepcji „spil-over” są bez wątpienia istotne. Jednak w odniesieniu do procesu integracji europejskiej oprócz argumentów przemawiających za tym, aby podjąć jakiś krok oznaczający pogłębienie integracji, musi istnieć także wola polityczna. Bez takiej woli argumenty uzasadniające potrzebę pogłębienia integracji politycznej w związku z UGiW będą niewystarczające.

Posiadanie wpływu na reguły rządzące stosunkami walutowymi oraz globalny układ sił od wieków są ze sobą ściśle powiązane. Wprowadzenie UGiW i jednej europejskiej waluty powinno także wzmocnić pozycję UE w wymiarze globalnym pod względem siły oddziaływania na kształt międzynarodowego systemu walutowego. Państwem, które może odczuć to najbardziej, jest kraj, który w chwili obecnej ma na kształt międzynarodowego systemu walutowego wpływ największy, czyli Stany Zjednoczone. Jak się jednak zauważa, czynnikiem, który będzie spowalniał zmiany zachodzące w międzynarodowym systemie walutowym będzie charakterystyczna dla niego inercja.

Bibliografia

Dokumenty

Akty prawa pierwotnego Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów.* Red. J. Zdanowicz. Warszawa 1974, T. 1.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą.* „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.* „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.
- Jednolity Akt Europejski.* W: J. Barcz, A. Koliński: *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne.* Warszawa 1991.
- Traktat o Unii Europejskiej.* W: *Dokumenty europejskie.* T. 1. Oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska. Lublin 1996.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.* W: *Dokumenty europejskie.* T. 1. Oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska. Lublin 1996.
- Traktat amsterdamski o zmianie Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz o zmianie innych aktów prawnych pozostających z nimi w związku.* W: *Traktat amsterdamski. Komentarz.* T. 1. i 2. B. Kuźniak, A. Capik. Warszawa 2000 (T. 1.) i Warszawa 2001 (T. 2.).
- Traktat nicejski o zmianie Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz o zmianie innych aktów prawnych pozostających z nimi w związku.* W: *Traktat nicejski. Komentarz.* Oprac. B. Kuźniak, A. Capik. Warszawa 2002.
- Traktat o Unii Europejskiej.* W: *Dokumenty europejskie.* T. 5. Oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska. Lublin 2004.

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*. W: *Dokumenty europejskie*. T. 5. Oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska. Lublin 2004.
- Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.
- Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 (ex Article 109j) on the Treaty establishing the European Community. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.
- Protocol on the excessive deficit procedure. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.
- Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.
- Protocol on certain provisions relating to Denmark. Treaty establishing the European Community*. „Official Journal”, 10 November 1997, C 340.
- Treaty establishing a Constitution for Europe*. „Official Journal of the European Union”, 16 December 2004, C 310.

Wybrane (przywoływane w pracy) akty prawa pochodnego Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)

- Statut Komitetu Walutowego z dnia 18 marca 1958 r.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. Warszawa 1974, T. 2.
- Decyzja Rady w sprawie koordynacji polityki koniunkturalnej państw członkowskich z dnia 9 marca 1960 r.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. Warszawa 1974, T. 2.
- Decyzja Rady nr 64/247 w sprawie powołania Komitetu Średniookresowej Polityki Gospodarczej z dnia 15 kwietnia 1964 r.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. Warszawa 1974, T. 2.
- Decyzja Rady nr 64/299 w sprawie współpracy pomiędzy właściwymi organami administracji państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej z dnia 8 maja 1964 r.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. Warszawa 1974, T. 2.
- Decyzja Rady nr 64/300 w sprawie współpracy pomiędzy bankami centralnymi państw członkowskich EWG z dnia 8 maja 1964 r.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. Warszawa 1974, T. 2.
- Decyzja Rady nr 63/301 w sprawie współpracy państw członkowskich w dziedzinie międzynarodowych stosunków walutowych z dnia 8 maja 1964 r.* W: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów*. Red. J. Zdanowicz. Warszawa 1974, T. 2.

- Decision of the Council of 6 March 1970 Regarding the Procedure in the Matter of Economic and Monetary Cooperation.* „Supplement to Bulletin no 11, 1970 of the European Communities”, Annex 2.
- Regulation (EEC) No 907/73 of the Council of 3 April 1973 establishing a European Monetary Cooperation Fund.* „Official Journal”, 5 April 1973, L 89.
- Council Regulation (EC) No 1103/97 of 17 June 1997 on certain provisions relating to the introduction of the euro.* „Official Journal”, 19 June 1997, L 162.
- Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.* „Official Journal”, 2 August 1997, L 209.
- Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.* „Official Journal”, 2 August 1997, L 209.
- Commission Recommendation of 23 April 1998 concerning banking charges for conversion to the euro (98/286/EC).* „Official Journal”, 1 May 1998, L 130.
- Commission Recommendation of 23 April 1998 concerning dual display of prices and other monetary amounts (98/287/EC).* „Official Journal”, 1 May 1998, L 130.
- Council Decision of 3 May 1998 in accordance with Article 109j(4) of the Treaty (98/317/EC).* „Official Journal”, 11 May 1998, L 139.
- Council Regulation (EC) No 974/98 of 3 May 1998 on the introduction of the euro.* „Official Journal”, 11 May 1998, L 139.
- Council Regulation (EC) No 975/98 of 3 May 1998 on denominations and technical specifications of euro coins intended for circulation.* „Official Journal”, 11 May 1998, L 139.
- Council Decision of 21 December 1998 on the detailed provisions concerning the composition of the Economic and Financial Committee (98/743/EC).* „Official Journal”, 31 December 1998, L 358.
- Council Regulation (EC) No 2866/98 of 31 December 1998 on the conversion rates between the euro and the currencies of the Member States adopting the euro.* „Official Journal”, 31 December 1998, L 359.
- Council Decision of 31 December 1998 adopting the Statutes of the Economic and Financial Committee (1999/8/EC).* „Official Journal”, 9 January 1999, L 5.
- Council Regulation (EC) No 423/1999 of 22 February 1999 amending Regulation (EC) No 975/98 on denominations and technical specifications of euro coins intended for circulation.* „Official Journal”, L 52, 27 February 1999.
- Council Regulation (EC) No 1478/2000 of 19 June 2000 amending Regulation (EC) No 2866/98 on the conversion rates between the euro and the currencies of the Member States adopting the euro.* „Official Journal”, 7 July 2000, L 167.
- Council Decision of 19 June 2000 in accordance with Article 122(2) of the Treaty on the adoption by Greece of the single currency on 1 January 2001 (2000/427/EC).* „Official Journal of the European Communities”, 7 July 2000, L 167.
- Council Decision of 21 January 2003 on the existence of an excessive deficit in Germany – application of Article 104(6) of the Treaty establishing the*

- European Community (2003/89/EC)*. „Official Journal of the European Union”, 11 February 2003, L 34.
- Council Decision of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France – application of Article 104(6) of the Treaty establishing the European Community (2003/487/EC)*. „Official Journal of the European Union”, 3 July 2003, L 165.
- Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*. „Official Journal of the European Union”, 7 July 2005, L 174.
- Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*. „Official Journal of the European Union”, 7 July 2005, L 174.
- Decyzja Rady z dnia 11 lipca 2006 r. zgodnie z art. 122 ust. 2 Traktatu w sprawie przyjęcia jednej waluty przez Słowenię z dniem 1 stycznia 2007 r. (2006/495/WE)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 195, 15.7.2006.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1086/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2866/98 w sprawie kursów wymiany między euro a walutami państw członkowskich przyjmujących euro*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 195, 15.7.2006.

Inne (przywoływane w pracy) dokumenty

- Mémorandum de la Commission au Conseil sur la coordination des politiques économiques et la coopération monétaire au sein de la Communauté (Présenté le 12 février 1969)*. „Supplément an Bulletin no 3, 1969 des Communautés européennes”.
- Communication de la Commission au Conseil au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire*. „Supplément an Bulletin no 3, 1970 des Communautés européennes”.
- Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community – „Werner Report” (definitive text)*. „Supplement to Bulletin no 11, 1970 of the European Communities”.
- Declaration by the European Commission on the Occasion of the Achievement of the Customs Union on 1 July 1968*. In: *European integration*. Ed. M. Hodges. Middlesex 1973.
- Integral Text of the Final Communiqué of the Conference of the Heads of State or Government on 1 and 2 December 1969 at the Hague*. „Supplement to Bulletin no 11, 1970 of the European Communities”, Annex 1.
- Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States of 22 March 1971 on the attainment by stages of economic and monetary union in the Community*. *Compendium of Community Monetary texts*. Luxembourg 1979.

- Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States of 21 March 1972 on the application of the Resolution of 22 March 1971 on the attainment by stages of economic and monetary union in the Community. Compendium of Community Monetary texts. Luxembourg 1979.*
- Resolution of the European Council on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters (Brussels, 5 December 1978). Compendium of Community Monetary texts. Luxembourg 1979.*
- Agreement of 13 March 1979 between the central banks of the Member States of the European Economic Community laying down the operating procedures for the European Monetary System. Compendium of Community Monetary texts. Luxembourg 1979.*
- Report on economic and monetary union in the European Community. Luxembourg 1989.*
- Presidency conclusions of the Madrid European Council of 15 and 16 December 1995 on the scenario for the changeover to the single currency. Economic and Monetary Union. Compilation of Community legislation. Luxembourg 1999.*
- Annex I to the conclusions of the European Council held in Madrid on 15 and 16 December 1995. „Official Journal”, 22 January 1996, C 22.*
- Przygotowania do trzeciego etapu unii ekonomicznej i walutowej. Raport Rady ds. Finansów UE dla Rady Europejskiej (przedstawiony na szczycie w Dublinie, 13–14 grudnia 1996 r.). „Monitor Integracji Europejskiej” 1997, nr 10.*
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997. „Official Journal”, 2 August 1997, C 236.*
- Judgment of the Court 13 July 2004 in case C–27/04, Commission of the European Communities v. Council of the European Union. „Official Journal”, 11 October 2004, C 228.*
- Presidency Conclusions, European Council, Brussels 22 and 23 March 2005. Council of the European Union 2005. No 7619.*
- Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. Commission of the European Communities. Brussels, 20 April 2005, No 0064 (SYN).*
- Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Commission of the European Communities. Brussels, 20 April 2005, No 0061 (CNS).*

Wydawnictwa zwarte

- A European Central Bank? Perspectives of monetary unification after ten years of the EMS. Eds. M. Cecco de, A. Giovannini. Cambridge 1989.*

- Adler E., Burnett M.: *Security communities*. Cambridge 1998.
- Albinowski S.: *Wokół EWG. Procesy integracji gospodarczej w Europie Zachodniej*. Warszawa 1969.
- Alford R.A., Friedland R.: *Powers of theory: Capitalism, the state and democracy*. Cambridge 1985.
- Amttenbrink F.: *The democratic accountability of Central Banks*. London 1999.
- Anczewski I.: *Francja wobec zachodnioeuropejskiej integracji*. Warszawa 1989.
- Anczewski I.: *Problem niemiecki w polityce zagranicznej Francji (V Republika)*. Warszawa 1985.
- Anderson B.: *Imagined communities: Reflections on the origins and spread of nationalism*. London 1991.
- Antonowska-Bartosiewicz I.: *Europejski System Walutowy w procesie integracji krajów EWG*. Warszawa 1980.
- Apel E.: *European monetary integration 1958–2002*. London–New York 1998.
- Armstrong K., Bulmer S.: *The governance of the single market*. Manchester 1998.
- Axford B.: *The global system: Economics, politics and culture*. Cambridge 1995.
- Bachman K., Tarnawa A.: *Euro – pieniądź wspólnej Europy*. Gliwice 2001.
- Baka W.: *Central banks in the process of constructing monetary union*. Warszawa 1995.
- Balaam D., Veseth M.: *Introduction to international political economy*. Prentice Hall 1996.
- Balassa B.: *The theory of economic integration*. London 1962.
- Banaszak B.: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 2001.
- Baring A.: *Czy Niemcom się uda? Pożegnanie złudzeń*. Wrocław 2000.
- Barnes I., Barnes P.M.: *The enlarged European Union*. New York 1995.
- Bartoszewicz T., Ruciński M.: *Unia gospodarcza Beneluxu*. Warszawa 1973.
- Begg D., De Grauwe P., Giavazzi F., Uhling H., Wyplosz Ch.: *The ECB: Safe at any speed – monitoring the ECB*. London 1998.
- Bell G.: *The euro-dollar market and the international financial system*. London 1973.
- Beloff M.: *The United States and the unity of Europe*. London 1963.
- Berezowski C.: *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego. Z teorii prawa międzynarodowego*. Warszawa 1957.
- Bidziński Z.: *Rozliczenia międzynarodowe*. Warszawa 1963.
- Bień A.: *Optymalny obszar walutowy*. Warszawa 1988.
- Bierzanek R., Symonides J.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 2001.
- Bilski J.: *ESW: cele, mechanizm, konsekwencje dla suwerenności walutowej EWG*. Łódź 1989.
- Bishop G.: *Britain and EMU. The case for joining*. London 1997.
- Blair A.: *The European Union since 1945*. London 1999.
- Bodnar A.: *Ekonomika i polityka*. Warszawa 1978.
- Bordo M., Jonung L.: *Lessons for EMU from the history of monetary union*. London 2000.

- Borowiec J.: *Unia ekonomiczna i monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*. Wrocław 2001.
- Borzym K.: *Wspólna waluta – euro jako stymulator dalszego rozwoju regionu*. Warszawa 1998.
- Bożyk P., Misala J.: *Integracja ekonomiczna*. Warszawa 2003.
- Bożyk P., Misala J., Puławski M.: *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. Warszawa 1999.
- Brittan L.: *The future of the European economy*. London 1994.
- Buczkowski B.: *Rola jena w procesie umiędzynarodawiania gospodarki japońskiej*. Łódź 1986.
- Budnikowski A.: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Warszawa 2001.
- Building postwar Europe. National decision-makers and European institutions 1948–1963*. Ed. A. Deighton. London 1995.
- Burchill S., Linklater A., Devetak R., Paterson M., True J.: *Theories of international relations*. Basingstoke 1996.
- Burda M., Wyplosz Ch.: *Makroekonomia – podręcznik europejski*. Warszawa 1996.
- Burges M.: *Federalism and European Union: The building of Europe 1950–2000*. New York 2000.
- Calingaert M.: *European integration revisited. Progress, prospects and U. S. interests*. Boulder–Oxford 1996.
- Camilleri J.A., Falk J.: *The end of sovereignty: The politics of a shrinking and fragmenting world*. Aldershot 1992.
- Caves R., Frankel J., Jones R.: *Handel i finanse międzynarodowe*. Warszawa 1998.
- Central banks' independence in historical perspective*. Ed. G. Tonido. Berlin–New York 1988.
- Chabot Ch. N.: *Understanding the euro*. New York 1999.
- The challenge of European integration: internal and external problems of trade and money*. Eds. B. Abegaz, P. Dillon, D.H. Feldman, P. Whiteley. Boulder 1994.
- The challenge of integration: Europe and the Americas*. Ed. P.H. Smith. Miami 1993.
- Chrabonszczewska E.: *Europejski System Walutowy: instrumenty polityki monetarnej*. Warszawa 1992.
- Chryssochoou D.N., Tsinisizelis M.J., Stavridis S., Ifantis K.: *Theory and reform in the European Union*. Manchester 1999.
- Church C., Phinnemore D.: *European Union and European Community: A handbook and commentary on the post-Maastricht treaties*. New York 1994.
- Ciamaga L.: *Polityka ekonomiczna EWG. Doświadczenia i perspektywy*. Warszawa 1977.
- Ciamaga L., Landau P., Pastusiak L., Sonnenfeld R.: *Integracja zachodnioeuropejska. Aspekty polityczne, gospodarcze i instytucjonalnoprawne*. Warszawa 1970.
- Ciechomska Z.: *Ku czemu idzie „Mała Europa”?* Warszawa 1958.

- Ciepielewska M., Mucha-Leszko B.: *Integracja europejska: droga do unii ekonomicznej i monetarnej*. Lublin 1994.
- Ciepielewski J., Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J.: *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*. Warszawa 1970.
- Clapham J.H.: *Economic development of France and Germany 1815–1914*. Cambridge 1968.
- Clough S.B., Rapp R.T.: *European economic history: The economic development of western civilization* [b.m.w.] 1975.
- Coffey P., Presley J.R.: *European monetary integration*. London 1971.
- Cohen B.: *Organising the world's money. The political economy of international monetary relations*. London 1978.
- Connolly B.: *The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money*. London–Boston 1996.
- Conybeane J.: *Trade wars. The theory and practice of international commercial rivalry*. New York 1987.
- Cukierman A.: *Central bank strategy, credibility and independence, theory and evidence*. Cambridge (Mass.) 1992.
- Cywiński H.: *Z dziejów pieniądza na świecie*. Warszawa 1986.
- Czarczyńska A., Śledziewska K.: *Teoria integracji europejskiej*. Warszawa 2003.
- Cziomer E.: *Polityka zagraniczna RFN. Uwarunkowania – cele – mechanizm decyzyjny*. Warszawa 1988.
- Cziomer E.: *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995*. Warszawa–Kraków 1997.
- Dedman M.J.: *The origins and development of the European Union 1945–1995*. London 1996.
- De Grauwe P.: *The economics of monetary integration*. Oxford 1999.
- Dell E.: *The Schuman Plan and British abdication of leadership in Europe*. Oxford 1995.
- Dent Ch.: *The European economy: The global context*. London 1999.
- Dent Ch.: *The European economy: The global context*. New York 1997.
- Deutsch K.W.: *Nationalism and social communication*. Cambridge 1966.
- Deutsch K.W.: *The analysis of international relations*. 2nd edition: Englewood Cliffs, 1968. 3rd edition: London 1988.
- Deutsch K.W.: *The nerves of government: Models of political communication and controll*. New York 1963.
- Deutsch K.W., Burrell S.A., Kann R.A., Lee M. Jr, Lichterman M., Lindgren R.L., Loewenheim F.L., Wagenen van R. W.: *Political community and the North Atlantic area*. Princeton 1957.
- Deutsch K.W., Edinger L.J., Macridis R.C., Merritt R.L.: *France, Germany and western alliance: A study of elite attitudes on European integration and world politics*. New York 1967.
- Developments in West European politics*. Eds. M. Rhodes, P. Heywood. V. Wright. Basingstoke 1997.

- EMU: Prospects and challenges for the euro*. Eds. D. Begg, J. Hagen von, Ch. Wyplosz, K. Zimmermann. Oxford 1998.
- Diebold W. Jr.: *The Schuman plan. A study in economic cooperation 1950–1959*. New York 1959.
- Dinan D.: *Ever closer union? An introduction to the European Community*. Basingstoke 1994.
- Dobroczyński M.: *Międzynarodowe związki gospodarki z polityką*. Toruń 1994.
- Doliwa-Klepacki Z.M.: *Integracja europejska*. Białystok 2003.
- Drabowski E.: *Kryzys walutowy w kapitalizmie*. Warszawa 1969.
- Drabowski E.: *Pieniądz międzynarodowy*. Warszawa 1988.
- Drabowski E.: *Stabilizacja pieniądza*. Warszawa 1991.
- Droga Niemców do ponownego zjednoczenia państwa 1949–1990*. Red. A. Czubicki. Poznań 1991.
- Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998.
- Drozdowicz Z., Puślecki Z.: *Przezwyciężanie barier w integrującej się Europie*. Poznań 2000.
- Duignan P., Gann L.H.: *The United States and the new Europe*. Cambridge (Mass.) 1994.
- Dyson K., Featherstone K.: *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary Union*. New York 2000.
- Eckert M., Nadolny A., Stobrawa W.: *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*. Sulechów 2003.
- Economic and political integration in Europe: Internal dynamics and global context*. Eds. S. Bulmer, A. Scott. Oxford 1994.
- Economic integration worldwide*. Ed. A.M. El-Agraa. New York 1997.
- Economic policy in EMU*. Eds. M. Buti, A. Sapir. Oxford 1998.
- The economics of the European Union*. Eds. M. Artis, N. Lee. Oxford 1994.
- Ehrlich L.: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1958.
- Ehrlich L.: *Prawo narodów*. Kraków 1948.
- Ehrlich S.: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa 1979.
- Eichengreen B.: *European monetary unification: Theory, practice and analysis*. Cambridge (Mass.) 1997.
- Eichengreen B., Frieden J., Hagen von J.: *Monetary and fiscal policy in an integrated Europe*. New York 1995.
- Eichengreen B.: *Globalizing capital: A history of the international monetary system*. Princeton 1996.
- Eijffinger S.C.W., Haan de J.: *European monetary and fiscal policy*. Oxford 2000.
- Emerson M., Gros D., Italianer A., Pisani-Ferry J., Reichn bach H.: *One market, one money*. Oxford 1992.
- Emmert F., Morawiecki M.: *Prawo europejskie*. Warszawa–Wrocław 2001.
- EMU and the international monetary system*. Eds. P. Masson, T. Kruger, B. Turtelboom. Washington D. C. 1997.

- Establishing a Central Bank: Issues in Europe and lessons from the United States.* Eds. M. Canzoneri, V. Grilli, P. Masson. Cambridge 1992.
- Ethier W.J.: *Modern international economics.* New York–London 1988.
- Etzioni A.: *Political unification. A comparative study of leaders and forces.* New York 1965.
- Euro od A do Z.* Oprac. Narodowy Bank Polski. Warszawa 2003.
- Euro: wspólna waluta.* Red. P. Temperton. Warszawa 2001.
- The European communities in action.* Eds. D. Lasok, P. Soldatos. Brussels 1981.
- The European community in the 1970's,* Ed. S.J. Warnecke. New York 1974.
- European economic and monetary union: The institutional framework.* Ed. M. Andenas, L. Gormley, Ch. Hadjiemmanuil, I. Harden. London 1997.
- European Economic Integration.* Ed. B. Balassa. Amsterdam 1975.
- European economic integration.* Eds. F. McDonald, S. Dearden. London–New York 1994.
- The European economy.* Ed. D.A. Dyker. London 1999.
- European integration.* Ed. M. Hodges. Middlesex 1973.
- European integration and supranational governance.* Eds. W. Sandholtz, A. Stone Sweet. Oxford 1998.
- European integration in social and historical perspective: 1850 to the present.* Eds. J. Klausen, L.A. Tilly. Lanham 1997.
- European monetary unification and its meaning for the United States.* Eds. C.B. Krause, W.S. Salant. Washington D. C. 1973.
- The European Union in a changing world. A selection of conference papers, Brussels 19–20 September 1996.* Luxembourg 1998.
- European Union: Power and policy-making.* Ed. J. Richardson. London 1996.
- The European Union. Readings on the theory and practice of European integration.* Eds. B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb. Boulder–London 1994.
- Europe in the new century: Visions of an emerging superpower.* Ed. R.J. Guttman. Boulder 2001.
- Europe's post war recovery.* Ed. B. Eichengreen. Cambridge 1995.
- Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community.* Eds. L.N. Lindberg, S.A. Scheingold. Englewood Cliffs 1970.
- The evolution of theory in international relations.* Ed. R.L. Rothstein. Columbia 1991.
- Federalizing Europe? The costs, benefits and preconditions of federal political system.* Eds. J.J. Hesse, V. Wright. Oxford 1996.
- Feldman G.D.: *The great disorder: Politics, economics and society in the German inflation 1914–1924.* New York 1993.
- Fifty years of the Deutsche Mark. Central Bank and the currency in Germany since 1948.* Ed. Deutsche Bundesbank. Oxford 1998.
- Forsyth M.: *Unison of states: The theory and practice of confederation.* Leicester 1981.
- Fratianni M., Hagen von J.: *The European monetary system and European monetary union.* Boulder 1992.

- Frenkel J., Goldstein M.: *Fifty years of the Deutschemark*. Oxford 1998.
- Fries F.: *Spór o Europę*. Warszawa 1998.
- From EMS to EMU: 1979 to 1999 and beyond*. Red. D. Cobham, G. Zis. London–New York 1999.
- Functionalism: Theory and practice in international relations*. Eds. A.J.R. Groom, P. Taylor. London 1975.
- Galbraight J.K.: *Pieniądz – pochodzenie i losy*. Warszawa 1982.
- Gasztoł M.: *Wprowadzenie wspólnej waluty w Unii Europejskiej. Problemy bieżące i wyzwania*. Warszawa 2002.
- Gaulle de Ch.: *Pamiętniki nadziei. Odnowa 1958–1962. Wysiłek 1962–...*, Przeł. J. Nowacki. Warszawa 1974.
- Gaulle de Ch.: *Pamiętniki wojenne*. T. 1: *Apel 1940–1942*. Przeł. J. Nowacki. Warszawa 1962.
- George S.: *Politics and policy in the European Union*. Oxford 1996.
- George S., Bache I.: *Politics in the European Union*. Oxford–New York 2001.
- The German currency union of 1990, a critical assessment*. Eds. S. Frowen, J. Hölscher. Basingstoke 1997.
- The German economy and the European Union*. Eds. S.C.W. Eijffinger, K. Koedijk. Berlin 1997.
- Gill S., Law D.: *The global political economy: Perspectives, problems and policies*. New York 1988.
- Gilpin R.: *The political economy of international relation*. Princeton 1987.
- Globalization and public policy*. Ed. P. Gummert. Cheltenham 1996.
- Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwa. Świat na progu XXI wieku*. Red. J. Osiński. Warszawa 2001.
- Głowacki J.: *Od EWG do UE: droga do unii ekonomicznej i walutowej*. Warszawa 1993.
- Goodman J.B.: *Monetary sovereignty: The politics of central banking in Western Europe*. New York 1992.
- Goodman S.F.: *The European Union*. London 1996.
- Gotz-Kozierkiewicz D.: *Wymienialność pieniądza po II wojnie światowej*. Warszawa 1990.
- Governments and markets. Establishing a democratic constitutional order and a market economy in former socialist countries*. Eds. H.J. Blommestein, B. Steunenberg. Dordrecht 1994.
- Governance without government: Order change in world politics*. Eds. J.N. Rosenau, E.O. Czempel. Cambridge 1992.
- Góralczyk W.: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 2001.
- Grabska W.: *Koncepcja i praktyka integracji w EWG*. Warszawa 1988.
- Grabska W.: *Problem suwerenności narodowej w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem porozumień z Maastricht. Aspekt ekonomiczny*. Warszawa 1994.
- Griffiths M.: *Realism, idealism and international politics – a reinterpretation*. London 1992.

- Gronkiewicz-Waltz H.: *Euro a strategia polskich banków*. Warszawa 1997.
- Gros D., Steinherr A.: *Wind of change. Economic transition in Central and Eastern Europe*. London 1995.
- Gros D., Thygesen N.: *European monetary integration*. Harlow 1998.
- Haas E.B.: *Beyond the nation state. Functionalism and international organization*. Stanford 1972.
- Haas E.B.: *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950–1957*. Stanford 1968.
- Haber A.: *Doktryna integracyjna NRF*. Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.
- Hallstein W.: *Europe in the making*. London 1972.
- Hallstein W.: *United Europe. Challenge and opportunity*. Cambridge (Mass.) 1962.
- Hamada K.: *The political economy of international monetary interdependence*. Cambridge (Mass.) 1985.
- Hann de J., Eijnffinger S.C.W.: *European monetary and fiscal policy*. Oxford 2000.
- Hartley T.C.: *The foundations of European community law*. Oxford 2003.
- Heater D.: *The idea of European unity*. Leicester 1992.
- Heckscher E.F.: *An economic history of Sweden*. Cambridge (Mass.) 1954.
- Hefeker C.: *Interests groups and monetary integration: The political economy of exchange rate choice*. Boulder 1997.
- Henning C.R.: *Currencies and politics in the United States, Germany and Japan*. Washington D. C. 1994.
- Hix S.: *The political system if the European Union*. Basingstoke 1999.
- Holland S.: *UnCommon market: Capital, class and power in the European Community*. London 1980.
- Holtfreerich C.-L.: *The German inflation 1914–1923*. Berlin–New York 1986.
- Ideas for the future of the international monetary system*. Eds. M. Fratiani, D. Salvatore, P. Savona. Boston 1999.
- Ingram J.C.: *The case for European monetary integration*. Princeton 1973.
- Integracja europejska*. Red. A. Marszałek. Warszawa 2003.
- Integracja europejska. Wybrane problemy*. Red. D. Milczarek, A. Nowak. Warszawa 2003.
- The integration of political communities*. Eds. P. Jacob, J.V. Toscano. Philadelphia–New York 1964.
- International political economy: Perspectives an global power and wealth*. Eds. W.J. Frieden, D. Lake. New York 1995.
- The international system between new integration and neo-protectionism*. Eds. M. Baldassarri, C. Imbriani, D. Salvatore. Basingstoke–London–New York 1996.
- Issing O.: *Europe: Political union through common money?* London 1996.
- Jacob P., Atherton A.: *The dynamics of international organization. The making of world order*. Homewood 1965.
- Jakubiszyn K., Karski B., Rybińska D.: *Euro: nowa waluta*. Warszawa 1999.

- James H.: *International monetary cooperation since Bretton Woods*. New York 1996.
- Jantoń-Drozdowska E.: *Regionalna integracja gospodarcza*. Warszawa-Poznań 1998.
- Jasiński L.J.: *Integracja regionalna w warunkach gospodarki światowej*. Warszawa 2000.
- Judt T.: *A grand illusion? An essay on Europe*. New York 1996.
- Kaczmarek J.: *UE – rozwój i zagrożenia*. Wrocław 2001.
- Kaelberger M.: *Money and power in Europe: The political economy of European monetary cooperation*. Princeton 1996.
- Kaliński J.: *Zarys historii gospodarczej XIX i XX w.* Warszawa 2000.
- Kavanagh D.: *Political science and political behaviour*. London 1983.
- Kegley C.W.: *Controversies in international relations theory: Realism and the neoliberal challenge*. New York 1995.
- Kennedy E.: *The Bundesbank: Germany's central bank in the international monetary system*. New York 1991.
- Kenen P.: *Economic and monetary union in Europe*. Cambridge 1995.
- Keohane R.O.: *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton 1984.
- Kik K.: *Wizje zjednoczonej Europy w programach i polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej*. Warszawa 1992.
- Kindleberger Ch.P.: *A financial history of Western Europe*. London 1984.
- Kindleberger Ch.P.: *Europe and the dollar*. Cambridge (Mass.) 1966.
- King P.: *Federalism and federation*. London 1982.
- Kinsky F.: *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*. Przeł. B. i M. Harasimowicz. Kraków 1999.
- Kitzinger U.W.: *The politics and economics of European integration. Britain, Europe and the United States*. New York 1963.
- Kłafkowski A.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979.
- Kławe A., Makać A.: *Zarys międzynarodowych stosunków ekonomicznych*. Warszawa 1987.
- Klepacki Z.: *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*. Warszawa 1986.
- Knorr K.: *The power of nations. The political economy of international relations*. New York 1975.
- Knot K.: *Fiscal policy and interest rates in the European Union*. Cheltenham 1996.
- Knutsen T.L.: *A history of international relations theory*. Manchester 1997.
- Kołodziejczyk K.: *Geneza wspólnotowej waluty euro*. Warszawa 2000.
- Komar A.: *Europejska unia walutowa*. Warszawa 1993.
- Kowalewski P.: *Euro a międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 2001.
- Kowalik T.: *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstawanie, ewolucja, kryzys*. Warszawa 2000.
- Krakowski J.: *Wymienialność walut. Zasady i praktyka MFW*. Warszawa 1987.

- Krasuski J.: *Europa Zachodnia po II wojnie światowej. Dzieje polityczne*. Poznań 1990.
- Krugman P., Obstfeld M.: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Warszawa 1997.
- Kukułka J.: *Teoria stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2000.
- Kukułka J.: *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*. Warszawa 2001.
- Kukułka J.: *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*. Warszawa 2003.
- Kurzer P.: *Business and banking: Political change and economic integration in Western Europe*. New York 1993.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S.: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986.
- Latoszek E., Proczek M.: *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*. Warszawa 2001.
- Levis D.: *The road to Europe: History, institutions and prospects of European integration 1945–1993*. New York 1993.
- Levitt M., Lord C.: *The political economy of monetary union*. New York 2000.
- Lindberg L.: *The political dynamics of European economic integration*. Stanford 1963.
- Lindblom Ch.: *Politics and markets*. New York 1977.
- Lord C.: *Democracy in the European Union*. Sheffield 1998.
- Lord Cockfield: *The European Union. Creating the single market*. London 1994.
- Lord Gladwyn: *The European idea*. New York 1966.
- Lubbe A.: *Dominacja i współzależność. Ekonomiczne podstawy Pax Britannica i Pax Americana*. Warszawa 1994.
- Ludlow P.: *The making of European monetary system*. London 1982.
- Lukacs J.: *Decline and rise of Europe*. New York 1965.
- Lutkowski K.: *Międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 1998.
- Lutkowski K.: *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*. Warszawa 2004.
- Lutkowski K.: *Problemy unii monetarnej w ramach EWG*. Warszawa 1974.
- Lutkowski K.: *Współczesny międzynarodowy system walutowy*. Warszawa 1983.
- Luttwak E.: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*. Przeł. E. Kania. Wrocław 2000.
- Ładyka S.: *Z teorii integracji gospodarczej: teoretyczne aspekty korzyści z międzynarodowej regionalnej integracji gospodarczej*. Warszawa 2001.
- Łastawski K.: *Od idei do integracji europejskiej*. Warszawa 2003.
- Łuczak C.: *Dzieje gospodarcze Niemiec 1871–1945*. Poznań 1984.
- Machlup F.: *Integracja gospodarcza. Narodziny i rozwój idei*. Przeł. H. i K. Hagemeyer. Warszawa 1986.
- Maciejewski M.: *Powszechna historia gospodarcza czasów nowożytnych*. Wrocław 1996.

- Madl F.: *The law of the European Economic Community*. Budapest 1978, s. 20–21.
- Magnifico G.: *European monetary unification*. London 1973.
- Małachowski W.: *Republika Federalna Niemiec w EWG i w NATO*. Warszawa 1992.
- Mann F.A.: *The legal aspects of money*. Oxford 1982.
- Marjolin R.: *Europe and the United States in the world economy*. Durham 1953.
- Markowski K.: *Rola państwa w gospodarce rynkowej*. Warszawa 1992.
- Marks G., Schrapf F., Schmitter P., Streeck W.: *Governance in the European Union*. London 1997.
- Marsh D.: *The most powerful bank: Inside Germany's Bundesbank*. New York 1993.
- Marszałek A.: *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*. Łódź 2000.
- Marszałek A.: *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*. Łódź 2001.
- Masson P.R., Kruger T.H., Turtelboom B.G.: *EMU and the international financial system*. Washington 1997.
- Maastricht and beyond. Building the European Union*. Eds. A. Duff, J. Pinder. London–New York 1995.
- Mattli W.: *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge 1999.
- McKinnon R.I.: *The rules of the game: International monetary and exchange rate system*. Cambridge (Mass.) 1996.
- McNamara K.: *The currency for ideas. Monetary politics in the EU*. New York 1998.
- Meade J.E., Liesner H.H., Wells S.J.: *Case studies in European economic union. The mechanics of integration*. London–New York–Toronto 1962.
- Mehnert-Meland R.: *Central Bank to the European Union. European Monetary Institute, European System of Central Banks, European Central Bank – structures, tasks and functions*. London 1995.
- Meier G.M.: *Problems of a world monetary order*. New York 1974.
- Menkes J.: *Suwerenność u progu nowego wieku*. Warszawa 2001.
- Michałowska-Gorywoda K.: *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*. Warszawa 2004.
- Michałowska-Gorywoda K., Klawe A., Zimny Z.: *EWG. Założenia, rzeczywistość, perspektywy*. Warszawa 1981.
- Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Red. A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska. Warszawa 1996.
- Milward A.S.: *The European rescue of the nation state*. London 1992.
- Milward A.S., Lynch F.M.B., Romero F., Ranieri R., Sorensen V.: *The frontiers of national sovereignty. History and theory 1945–1992*. London 1993.
- Mitrany D.: *The functional theory of politics*. London 1975.
- Mitrany D.: *A working peace system*. London 1946.

- Molle W.: *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*. Przeł. P. Kuropatwiński. Gdańsk 1995.
- Monetary reform in Europe – an analysis of the issues and proposals for the intergovernmental conference*. Ed. F. Torres. Lisbona 1996.
- Monetary regimes in transition*. Eds. M. Bordo, F. Capie. Cambridge 1993.
- Monticelli C., Papi U.: *European integration, monetary coordination and the demand for money*. Oxford 1996.
- Moravcsik A.: *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London 1998.
- The new European community. Decisionmaking and institutional change*. Eds. R.O. Keohane, S. Hoffman. Boulder 1991.
- Neorealism and its critics*. Ed. R.O. Keohane. New York 1986.
- Neufeld M.: *The restructuring of international relations theory*. Cambridge 1995.
- New legal dynamics of European Union*. Eds. J. Shaw, G. More. Oxford 1995.
- Nicoll W., Salmon T.: *Understanding the European Union*. London 2001.
- The 1992 Project and the future of integration in Europe*. Eds. D.L. Smith, J.L. Ray. New York 1993.
- Nowak A.: *Integracja europejska. Szansa dla Polski?* Warszawa 2002.
- Nowak-Far A.: *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*. Warszawa 2001.
- Nowak Z.: *Koncepcja integracji Europy Zachodniej na tle procesów rozwoju ekonomicznego*. Poznań 1965.
- Ohmae K.: *The end of the nation state: The rise of regional economics*. London 1998.
- One money for Europe*. Eds. M. Fratianni, T. Peters. London 1978.
- Oręziak L.: *Euro – nowy pieniądz*. Warszawa 1999.
- Oręziak L.: *Euro jako waluta Unii Gospodarczej i Walutowej i jej rola na rynku finansowym*. Warszawa 1997.
- Oręziak L.: *Integracja walutowa w ramach EWG*. Warszawa 1991.
- Oręziak L.: *System walutowo-finansowy Unii Europejskiej*. Warszawa 1997.
- The origins and development of the European community*. Eds. D. Weigall, P. Stirk. Leicester, 1992.
- Orłowski W.M.: *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*. Łódź 1998.
- Orłowski W.M.: *Optymalna ścieżka do euro*. Warszawa 2004.
- Padoa-Schioppa T.: *The road to monetary union in Europe*. Oxford 1994.
- Palmer M., Lambert J.: *European unity. A survey of the European organizations*. London 1968.
- Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*. Red. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska. Warszawa 1995.
- Parzymies S.: *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*. Warszawa 1994.
- Parzymies S.: *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–1999*. Warszawa 1999.

- Pauly L.W.: *Who elected the bankers? Surveillance and control in the world economy*. New York 1997.
- Pelkmans J.: *European integration. Methods and economic analysis*. London 1997.
- Pentland C.: *International theory and European integration*. London 1973.
- Peterson J., Bomberg E.: *Decision-making in the European Union*. Basingstoke 1999.
- Pfaltzgraff R.L., Dougherty J.E.: *Contending theories of international relations*. 1971.
- Pieniążek A.: *Suwerenność – problemy teorii i praktyki*. Warszawa 1979.
- Pietras Z.J.: *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*. Lublin 2005.
- Pietrzyk I.: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa 2001.
- Pinder J.: *European Community: The building of a union*. Oxford 1995.
- Policy issues in the operation of currency unions*. Eds. P.R. Masson, M.P. Taylor. New York 1993.
- Policy making in the European Union* Eds. H. Wallace, W. Wallace. Oxford 1996.
- The political development of the European community*. Ed. H. Bliss. Waltham 1970.
- The political economy of European monetary unification*. Eds. B. Eichengreen, W.J. Frieden. Boulder–Oxford 2001.
- The political economy of international money*. Ed. L. Tsoukalis. London 1985.
- The political economy of regionalism*. Ed. H. Milner. New York 1997.
- The political economy of regionalism*. Eds. E.D. Mansfield, H.V. Milner. New York 1997.
- Political restructuring in Europe: Ethical perspectives*. Ed. C. Brown. London 1994.
- Popiuk-Rysińska I.: *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych*. Warszawa 1993.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. Barcz. Warszawa 2003.
- Pryce R.: *The politics of the European Community*. London 1973.
- Puślecki Z.W.: *Proces ekonomicznego jednoczenia się Niemiec na tle integracji krajów Unii Europejskiej*. Poznań 1990.
- Radaelli C.: *Technocracy in the European Union*. London 1999.
- Rączkowski S.: *Międzynarodowe stosunki finansowe*. Warszawa 1984.
- Reading B.: *The Fourth Reich*. London 1995.
- Reflective approaches to European governance*. Ed. K.-E. Jorgenses. Basingstoke 1997.
- Regional integration. Theory and research*. Eds. L.N. Lindberg, S.A. Scheingold. Cambridge (Mass.) 1971.
- Regional integration and the global trading system*. Eds. K. Andersen, R. Blackhurst. New York 1993.

- Regime theory and international relations*. Ed. V. Rittberger. Oxford 1993.
- Rehman S.: *The path to European Economic and Monetary Union*. London 1997.
- Reid T.R.: *The United States of Europe. The new superpower and the end of American supremacy*. New York 2004.
- Rethinking the European Union: Institutions, interests and identities*. Eds. A. Landau, R. Whitman. Basingstoke 1997.
- Review of the international role of the euro*. European Central Bank, January 2005.
- Richardson J.: *European Union. Power and policy making*. London 2001.
- Riker W.: *Federalism*. Boston 1964
- Robertson A.H.: *European institutions. Cooperation – integration – unification*. London 1966.
- Robson P.: *The economics of international integration*. London 1998.
- Rolfe S.E., Burtle J.: *The great wheel: The world monetary system*. London 1973.
- Röpke W.: *International order and economic integration*. Dordrecht 1959.
- Rosamond B.: *Theories of European integration*. New York 2000.
- Rosati D.: *Członkostwo Polski w UGiW: kiedy i dlaczego*. Zamość 2001.
- Sannwald R.F., Stohler J.: *Theoretical assumptions and consequences of European integration*. Princeton 1959.
- Sassons S.: *Loosing control? Sovereignty in the age of globalization*. New York 1996.
- Scammell W.M.: *International monetary policy*. London 1962.
- Scharpf F.: *Negative and positive integration in the political economy of European welfare states*. San Domenico 1996.
- Scitovsky T.: *Economic theory and Western European integration*. London 1962.
- Sewell J.P.: *Functionalism and world politics*. London 1966.
- Shaw M.N.: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 2000.
- Sidjanski D.: *The federal future of Europe. From the European Community to the European Union*. Michigan 2000.
- Sinder D.: *Optimum adjustment processes and currency areas*. Princeton 1967.
- The single currency in national perspective. A community in crisis?* Eds. B.H. Moss, J. Michie. London 1998.
- Skibiński J.: *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*. Warszawa 1980.
- Skinner Q.: *The foundations of modern political thought*. Cambridge 1978.
- Sołdaczuk J., Kamecki Z., Bożyk P.: *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*. Warszawa 1983.
- Sonnenfeld R.: *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1973.
- Soros G.: *Kryzys światowego kapitalizmu*. Warszawa 1999.
- Spór o suwerenność*. Red. W.J. Wołpiuk. Warszawa 2001.
- States against markets*. Eds. R. Boyer, O. Drache. London 1996.

- Stefanowicz J.: *Europa powojenna*. Warszawa 1980.
- Steinherr A., Werner P.: *30 years of European monetary integration from Werner Plan to EMU*. New York 1995.
- Stolarczyk M.: *Podział i zjednoczenie Niemiec jako elementy ładu europejskich po drugiej wojnie światowej*. Katowice 1995.
- Strange S.: *Retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge 1996.
- Strange S.: *States and markets*. London 1999.
- Strategic conversations on the two-currency world: between integration and disintegration*. Ed. A. Bressand. Paris 1999.
- Streeten P.: *Economic integration. Aspects and problems*. Leyden 1960.
- Streinz R.: *Prawo europejskie*. Warszawa 2002.
- Sulicki J.: *Kryzysy walutowe, strefa euro – współczesne wyzwania dla Polski*. Zamość 2002.
- Sulowski S.: *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*. Warszawa 2002.
- Sulek M.: *Podstawy potęgi i potęgoterii*. Kielce 2001.
- Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*. Red. W. Czaplinski, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski. Warszawa 1999.
- Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość?* Red. J. Fiszer, Cz. Mojsiewicz. Poznań–Warszawa 1995.
- System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Red. K.A. Wojtaszczyk. Warszawa 2005.
- Swann D.: *The economics of the common market. Integration in the European Union*. London 1995.
- Szasz A.: *The road to European Monetary Union*. London 1999.
- Szczepański W.J.: *Europa w myśli politycznej de Gaulle'a*. Warszawa 1979.
- Szeląg K.: *Analiza przygotowań państw członkowskich UE i państw kandydujących do wprowadzenia euro w formie gotówkowej*. Warszawa 2001.
- Szeląg K.: *Euro – wprowadzenie banknotów i monet do obiegu*. Warszawa 2001.
- Szpak J.: *Historia powszechna gospodarcza*. Warszawa 2001.
- Taylor Ch.: *EMU 2000? Prospects for EMU*. London 1995.
- Taylor P.: *The European Union in the 1990's*. Oxford 1996.
- Tew B.: *International monetary cooperation 1945–1960*. London 1960.
- Theory and methods in political science*. Eds. D. Marsh, G. Stoker. Basingstoke 1995.
- Thygesen N., Gros D.: *The EMS as a framework for European political cooperation. Retrospective and prospective*. Copenhagen 1987.
- Tinbergen J.: *International economic integration*. Amsterdam–London–New York 1965.
- Tsoukalis L.: *Nowa ekonomia europejska*. Przeł. B. Gontar. Łódź 1998.
- Tsoukalis L.: *The politics and economics of European monetary integration*. London 1977.

- Tsoukalis L.: *What kind of Europe?* Oxford 2003.
- UE wobec procesów integracyjnych.* Red. E. Latoszek. Warszawa 2000.
- Understanding interdependence: The macroeconomics of the open economy.* Ed. P. Kenen. Princeton 1995.
- Urwin D.W.: *The community of Europe. A history of European integration since 1945.* London 1996.
- Vanthoor W.F.V.: *European monetary union since 1848: A political and historical analysis.* Amsterdam 1996.
- Visions of European unity.* Eds. P. Murray, P. Rich. Boulder 1996.
- Volcker P., Gyohten T.: *Changing fortunes: The world's money and the threat to American leadership.* New York 1992.
- Wallace W.: *Regional integration: The West European experience.* Washington 1994.
- Walsh J.: *European monetary integration and domestic politics.* Boulder (Col.) 2000.
- Walter A.: *World power and world money.* New York 1991.
- Waltz K.: *Theory of international politics.* New York 1979.
- Wandycz P., Frenzl L.: *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka.* London 1965.
- Webb M.C.: *The political economy of policy coordination: International adjustment since 1945.* New York 1995.
- Webb S.: *Hyperinflation and stabilization in Weimar Germany.* New York 1989.
- Weil G.L.: *A foreign policy for Europe? The external relations of the European community.* Bruges 1970.
- Welfens P.J.J.: *European monetary integration. EMS developments and international post-Maastricht perspectives.* New York 1995.
- Wiaderny-Bidzińska K.: *Polityczna integracja Europy Zachodniej.* Toruń-Warszawa 2000.
- Wierzbą R.: *Europejski Bank Centralny.* Warszawa 2003.
- Williams P.: *The Federal Republic of Germany and the European community.* London 1982.
- Wnuk-Lipiński E.: *Świat międzyepoki.* Kraków 2004.
- Wogau von K.: *Spółeczna gospodarka rynkowa – model dla Europy: od euro do europejskiego rynku lokalnego.* Przeł. P. Żwak. Gliwice 2000.
- World monetary reform. Plans and issues.* Ed. H. Grubel. Stanford 1963.
- Wspólnota Europejska.* Red. K. Michałowska-Gorywoda. Warszawa 1994.
- Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi.* Red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec. Warszawa 1993.
- Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne.* Red. J. Kolasa. Cz. 1. Wrocław 1998.
- Współczesna gospodarka światowa.* Red. A. Kisiel-Łowczyc. Gdańsk 1994.
- Zabielski K.: *Finanse międzynarodowe.* Warszawa 1999.
- Zabielski K.: *Integracja walutowa i finansowa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.* Warszawa 1968.

- Zabielski K.: *Wielobiegunowy świat finansów międzynarodowych*. Warszawa 1991.
- Zabielski K.: *Zmiany w międzynarodowym systemie walutowym o latach 1971–1978 oraz ich wpływania na stosunki Wschód – Zachód*. Warszawa 1980.
- Zawadzki S.: *„Państwo dobrobytu”. Doktryna i praktyka*. Warszawa 1970.
- Zięba R.: *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2003.
- Zilioli C., Selmayr M.: *The law of the European central bank*. Oxford 2001.
- Zurcher A.J.: *The struggle to Unite Europe 1940–1958*. New York 1958.
- Żabińska J.: *Finanse publiczne a stabilność euro*. Katowice 2000.
- Żeromski W.: *W labiryncie euro*. Wrocław 1999.
- Żukowski P.: *Euro – wspólny pieniądz europejski*. Warszawa 1999.

Artykuły

- Alogoskoufis G., Portes R.: *International costs and benefits from EMU*. „European Economy” 1991, No 1.
- Anioł W.: *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*. „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4.
- Barcz J.: *Integracja europejska – suwerenność – tożsamość*. „Przegląd Zachodni” 2001, nr 3.
- Barcz J.: *Unia Gospodarcza i Walutowa. Aspekty prawne i instytucjonalne*. „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 4.
- Bayoumi T., Eichengreen B.: *One money or many? Analyzing the prospects for monetary unification in various parts of the world*. „Princeton Studies in International Finance” 1994, No 76.
- Beddoes M.Z.: *From EMU to AMU – the case for regional currencies*. „Foreign Affairs” 1999, (July/August), Vol. 78, No 4.
- Bergsten C.F.: *The dollar and the euro*. „Foreign Affairs” 1997, (July/August), Vol. 76, No 4.
- Bergsten C.F.: *The world economy after the cold war*. „Foreign Affairs” 1990, (Summer), Vol. 69, No 3.
- Bergsten F.: *Wielki dwumecz. Euro kontra dolar*. „Gazeta Bankowa” 1997, nr 44.
- Bergsten F.: *The launch of the euro could mean the end of America's economic hegemony. America and Europe: Clash of the titans*. „Foreign Affairs” 1999, (March/April), Vol. 78, No 2.
- Berman S., McNamara K.R.: *Bank of Democracy*. „Foreign Affairs” 1999, (March/April), Vol. 78, No 2.
- Bielecki J.K.: *Wspólna waluta czy wspólna Europa*. „Gazeta Bankowa” 1996 nr 3.

- Breckinridge R.E.: *Reassessing regimes: The international regime aspects of the European Union*. „Journal of Common Market Studies” 1997, No 35(2).
- Buiter W., Corsetti G., Roubini N.: *Sense and nonsense in the treaty of Maastricht*. „Economic Policy” 1993, No 16.
- Bulmer S.J.: *The governance of the European Union: A new institutionalist approach*. „Journal of Public Policy” 1994, No 13(4).
- Całus A.: *Aspekty polityczne i prawne EWWiS*. „Przegląd Zachodni” 1963, nr 4.
- Całus A.: *Nieudane próby ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej*. „Przegląd Zachodni” 1964, nr 3–4.
- Caporaso J.A.: *The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or post-modern?* „Journal of Common Market Studies” 1996, No 34(1).
- Chęciński M.: *Metody i formy gospodarczej integracji państw kapitalistycznych*. „Ekonomista” 1967, nr 3.
- Christiansen T.: *Tensions of European governance: Politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Union*. „Journal of European Public Policy” 1997, No 4(1).
- Congdon T.: *Nikłe szanse. Europejska Unia Monetarna*. „Gazeta Bankowa” 1996, nr 45.
- Cross S.Y.: *Following the Bundesbank. The spread of central bank independence*. „Foreign Affairs” 1994, (March/April), Vol. 74, No 2.
- Cywiński P.: *Pieniądz esperanto*. „Wprost” 1995, nr 49.
- Dornbusch R.: *Euro fantasies*. „Foreign Affairs” 1996, (September/October), Vol. 75, No 5.
- Dornbusch R.: *Rzyżkowa gra*. „Gazeta Bankowa” 1997, nr 21.
- Drucker P.: *The global economy and the nation state*. „Foreign Affairs” 1997, (September/October), Vol. 76, No 5.
- Dunin-Wąsowicz M.: *Strategie do wzięcia. Unia walutowa*. „Gazeta Bankowa” 1997, nr 6.
- Dunin-Wąsowicz M.: *Suwerenność i pieniądz*. „Sprawy Międzynarodowe”, 2003, nr 4.
- Dynia E.: *Integracja europejska a suwerenność państwa*. „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 2.
- Fatas A.: *Does EMU need a fiscal federation?* „Economic Policy” 1998, No 26.
- Feldstein M.: *EMU and international conflict*. „Foreign Affairs” 1997, (November/December), Vol. 76, No 6.
- Frenkel J.: *Still the lingua Franca: The exaggerated death of the dollar*. „Foreign Affairs” 1995, (July/August), Vol. 74, No 4.
- Friedman M.: *Why Europe can't afford the euro*. „The Times” 19 November 1997.
- Garten J.E.: *Lessons for the next financial crisis*. „Foreign Affairs” 1999, (March/April), Vol. 78, No 2.
- Goldstein W.: *Europe after Maastricht*. „Foreign Affairs” 1992/1993, (Winter), Vol. 73, No 5.

- Grieco J.M.: *The Maastricht treaty, economic and monetary union and the neo-realist research programme*. „Review of International Studies” 1995, No 21(1).
- Guzek M.: *Integracja gospodarcza a suwerenność państwa*. „Sprawy Międzynarodowe” 1976, nr 12.
- Guzek M.: *Istota i cel integracji gospodarczej*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 1.
- Goormaghtigh J.: *European Coal and Steel Community*. „International Conciliation” 1955, (May), No 503.
- Grieco J.M.: *State Interests and International Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union*. „Security Studies” 1996, No 5(2).
- Grzeszczak R.: *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*. „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 3.
- Górska A.: *Aspekty prawne wprowadzenia i funkcjonowania euro*. „Bank i Kredyt” 2001, nr 3.
- Halizak E.: *Polityka i ekonomia. O potrzebie rozwijania badań w duchu ekonomii politycznej*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1, seria 2.
- Jachtenfuchs M.: *Theoretical approaches to European governance*. „European Law Journal” 1997, No 1(2).
- Jasiński J.L.: *Czy warto opóźnić EMU?* „Gazeta Bankowa” 1996, nr 17.
- Kamecki Z.: *Pojęcie i typy integracji gospodarczej*. „Ekonomista” 1967, nr 1.
- Klein M.: *Kraje w procesie transformacji a walutowa unia europejska: kryteria konwergencji*. „Ekonomista” 1998, nr 1.
- Kołodziejczyk K.: *Unia Gospodarcza i Walutowa – nowe wyzwanie dla integracji europejskiej*. „Przegląd Europejski” 2000, nr 1.
- Konopacki S.: *Dylematy federalizmu europejskiego*. „Studia Europejskie” 1998, nr 4.
- Konopacki S.: *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Davida Mitraniego*. „Studia Europejskie” 1998, nr 2.
- Konopacki S.: *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Hasa i Leona Lindberga*. „Studia Europejskie” 1998, nr 3.
- Kowalewski P.: *Pokonać dolara*. „Gazeta Bankowa” 13–19.06.1998.
- Kowalewski P.: *Międzynarodowy system walutowy a Unia Gospodarcza i Walutowa*. „Bank i Kredyt” 2001, nr 4.
- Krajczycki T.: *Współpraca walutowa państw EWG*. „Przegląd Zachodni” 1964.
- Kranz J.: *Państwo i jego suwerenność*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 7.
- Kubin T.: *Uczestnictwo w europejskiej unii walutowej a bezpieczeństwo ekonomiczne Polski*. W: *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*. Red. M. Stolarczyk. Katowice 2004.
- Kubin T.: *Unia Gospodarcza i Walutowa a pogłębienie integracji politycznej państw Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2006, nr 1.
- Kubin T.: *Członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej a pojęcie suwerenności państwa*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 2. Red. J. Iwanek, M. Stolarczyk, O. Szura-Olesińska. Katowice 2006.

- Kupchan Ch.A.: *Reviving the West*. „Foreign Affairs” 1996, (May/June), Vol. 75, No 3.
- Lutkowski K.: *Podstawowe problemy polityki walutowej Polski w procesie integracji z Unią Europejską*. „Bank i Kredyt” 1997, nr 6.
- Lutkowski K.: *Unifikacja walutowa Europy a przyszłość złotego*. „Bank i Kredyt” 1999, nr 7–8.
- Mitrany D.: *The prospect of integration: Federal or functional?* „Journal of Common Market Studies” 1965, No 4.
- Mitrany D.: *The functional approach in historical perspective*. „International Affairs” 1971, No 47(3).
- Moravcsik A.: *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*. „Journal of Common Market Studies” 1993, No 31(4).
- Mutimer D.: *1992 and the political integration of Europe: Neofunctionalism reconsidered*. „Journal of European Integration” 1989, No 13(4).
- Niciński Z.: *Geneza i rozwój integracji zachodnioeuropejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1969, z. 5.
- Nowak A.: *Dolar czy euro pieniądzem przyszłości*. „Studia Europejskie” 2001, nr 1, 2.
- Nowak-Far A.: *Niezależność Europejskiego Systemu Banków Centralnych w Unii Gospodarczej i Walutowej*. „Bank i Kredyt” 1998, nr 12.
- Oręziak L.: *Unia Walutowa i Gospodarcza w EWG pod koniec XX w.?* „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 4.
- Oręziak L.: *Aktualny stan tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej*. „Bank i Kredyt” 1997, nr 6.
- Oręziak L.: *Aktualne i przyszłe kierunki rozwoju obszaru euro*. „Bank i Kredyt” 2000, nr 12.
- Oręziak L.: *Główne waluty międzynarodowe*. „Bank i Kredyt” 2001, nr 9, „Bankowe ABC”, nr 76.
- Petersom J.: *Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis*. „Journal of European Public Policy” 1995, No 2(1).
- Pinder J.: *European Community and the nation-state: A case for neo-federalism?* „International Affairs” 1986, No 62(1).
- Pietrucha J.: *Instytucjonalne dylematy przystąpienia do europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Niemiecka debata w sprawie przyjęcia euro*. „Studia Europejskie” 1998, nr 4.
- Pohl R.: *Kryteria fiskalne z Maastricht jako przesłanki stabilnej unii walutowej w Europie*. „Ekonomista” 1998, nr 1.
- Polański Z.: *Wiarygodność banku centralnego a cele polityki pieniężnej*. „Bank i Kredyt” 1998, nr 6.
- Pond E.: *Germany in the new Europe*. „Foreign Affairs” 1992, (Spring), Vol. 71, No 2.
- Portes R., Rey H.: *The emergence of the euro as an international currency*. „Economic Policy” 1998, No 26.

- Raczyńska A.: *Reinterpretacja pojęcia suwerenność wobec członkostwa w Unii Europejskiej*. „Przegląd Europejski” 2001, nr 1.
- Robinson J.D. III: *Inflation overkill*. „Foreign Affairs” 1994, (September/October), Vol. 73, No 5.
- Rohatyn F.: *America's economic dependence*. „Foreign Affairs, America and the World” 1988/1989, Vol. 68, No 1.
- Rosamond B.: *Mapping the European condition: The theory of integration and the integration of theory*. „European Journal of International Affairs” 1995, No 1(3).
- Rosencrance R.: *The rise of the virtual state*. „Foreign Affairs” 1996, (July/August), Vol. 75, No 4.
- Rutkowski J.: *Perspektywy unii walutowej państw EWG*. „Sprawy Międzynarodowe”, czerwiec 1973, z. 6.
- Schweizer P.: *The growth of economic espionage*. „Foreign Affairs” 1996, (January/February), Vol. 75, No 1.
- Schmitter P.C.: *Three neo-functional hypotheses about European Integration*. „International Organization” 1969, No 23 (1).
- Solarz J.: *Instytucjonalne warunki realizacji polityki pieniężnej*. „Bank i Kredyt” 1997, nr 9.
- Soros G.: *Can Europe work?* „Foreign Affairs” 1996, (September/October), Vol. 75, No 5.
- Soros G.: *Za wcześnie na unię walutową*. „Gazeta Bankowa” 1996, nr 13.
- Sporek T.: *Wspólna waluta europejska*. „Przegląd Zachodni” 1996, nr 2.
- Sporek T.: *Teoria i praktyka głównych założeń europejskiej unii walutowej*. „Studia Europejskie” 1997, nr 4.
- Stemplowski R.: *Suwerenność niepodzielna*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2003, nr 1.
- Sutherland P.: *Nie tylko pieniądze. Unia monetarna*. „Gazeta Bankowa” 1997, nr 10.
- Sutherland P.: *The case for EMU. More than money*. „Foreign Affairs” 1997 (January/February), Vol. 76, No 1.
- Szeląg K.: *Euro w roli waluty międzynarodowej*. „Bank i Kredyt” 1998, nr 12.
- Taniewski P.: *Z historii idei Paneuropę gospodarczej*. „Ekonomista” 1997, nr 3.
- Taylor P.: *The European Community and the state-assumptions, theories and proposition*. „Review of International Studies” 1991, No 17(2).
- Tett G.: *Europejska unia monetarna – wszystko, co trzeba wiedzieć*. „Gazeta Bankowa” 1996, nr 50.
- Tiersky R.: *France in the new Europe*. „Foreign Affairs” 1992, (Spring), Vol. 71, No 2.
- Triffin R.: *Monetary reconstruction in Europe*. „International Conciliation” 1952, (June), No 482.
- Treverton G.F.: *The new Europe*. „Foreign Affairs, America and the Word” 1991/1992, Vol. 71, No 1.

- Tuchman Mathews J.: *Power shift*. „Foreign Affairs” 1997, (January/February), Vol. 76, No 1.
- Wasilkowski A.: *Prawne i ekonomiczne pojęcia integracji międzynarodowej*. „Studia Prawnicze” 1969, z. 23.
- Wasilkowski A.: *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5.
- Wincott D.: *Institutional interaction and European integration: Towards an everyday of liberal intergovernmentalism*. „Journal of Common Market Studies” 1995, No 33(4).
- Wojnicka E.: *Spory wokół teorii optymalnych obszarów walutowych*. „Ekonomista” 2002, nr 1.
- Wojtyna A.: *Demokratyczna kontrola nad polityką banku centralnego – kontrowersje teoretyczne i wnioski dla Polski*. „Ekonomista” 2002, nr 5.
- Wolf D., Zangl B.: *The European Economic and Monetary Union: „Two-level games” and the formation of international institutions*. „European Journal of International Relations” 1996, No 2(3).
- Zabielski K.: *Koordinacja polityki monetarnej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*. „Studia Finansowe” 1968, nr 5.
- Zabielski K.: *Założenia unii walutowej w EWG i trudności w jej realizacji*. „Studia Finansowe” 1977, z. 24.
- Zawadzka Z.: *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa – przygotowania do trzeciego etapu*. „Bank i Kredyt” 1996, nr 4.
- Zombirt J.: *Euro: sukces czy porażka*. „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3.
- Żabińska J.: *Reguły i odstępstwa. Europejska Unia Walutowa*. „Gazeta Bankowa” 1997, nr 28.
- Żabińska J.: *Polityka fiskalna a stabilność euro*. „Bank i Kredyt” 2000, nr 5.
- Żukrowska K.: *Skutki unii walutowej dla procesów integracji*. „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3.

Tomasz Kubin

Political implications of the monetary union's introduction in Europe

Summary

The last important stage of Economic and Monetary Union (EMU; introduced on the basis of Treaty of Maastricht) began on January 1st 2002. In 12 member countries of the EU euro coins and notes were introduced to common circulation and soon replaced national currencies.

The introduction of Economic and Monetary Union is considered to be the most ambitious venture in the process of European integration and it is one of the most important events at the turn of the 20th and 21st century. 12 countries decided to abandon their national currencies and accept one common currency – euro which united the economies of the majority of countries of the Western Europe. Moreover, since the beginning of 2007 so called Euroland numbered 13 countries and Slovenia as the first of the countries which entered UE in the year 2004 entered to Economic and Monetary Union. It is almost certain that the number of member countries of the EMU will increase in the future – the potential candidates to the participation in European monetary union are: Great Britain, Sweden and Denmark which do not participate in this venture and other new UE member countries from Central and Eastern Europe including Poland.

It may seem that Economic and Monetary Union is strictly an economic venture entailing mostly economic effects. Yet, among economic motifs and implications of establishing Economic and Monetary Union there are also motifs and implications of political nature, all of which constitute the thesis of the following study. In the whole process of integration which resulted in the introduction of the Economic and Monetary Union, starting from its origins, the political and economic aspects are inseparably connected. That is why the aim of the following study is to identify and analyse of the political implications of the introduction of monetary union by the EU countries. Economic and Monetary Union entails (or may entail) consequences of the political nature, being situated on the verge of politics and economics or economy but directly influencing the politics.

The study consists of the introduction, six chapters, conclusion and bibliography. The first chapter emphasises the relationships between politics and economy and especially between the political and economic aspects of international integration. The author has presented opinions indicating a close relationship between these two fields. Special attention has been paid to opinions which emphasize the interconnection between political and economic aspects in reference to process of the integration of the West European countries initiated and continued after the WWII and especially the introduction of the Economic and Monetary Union.

Second chapter consists of a review of the definitions of key words functioning in the literature such as: integration, economic integration, currency integration and monetary union. It also shows the most important historical examples of monetary unions and monetary unions functioning at the moment. Special attention is paid to political aspect of these unions and to the importance of political factors to their stability. From that point of view and from the point of view of this study the most important issue are the divisions of monetary unions into the ones accepted between independent countries remaining separate and so called national monetary unions whose existence is connected with political unification.

The third chapter presents the steps taken by the EU countries to enter Economic and Monetary Union. This venture cannot be analysed without the reference to a wider context that is why first the origins of the West European process of integration after WWII and its beginnings are outlined and then the events which led to the introduction of Economic and Monetary Union: the beginnings of the process of currency cooperation of West European countries, suggestions and plans of introducing monetary union put forward at the turn of the 60ties and 70ties of the 20th century, principles of the European Monetary System, the importance of European Currency Unit for the possibilities of introducing Economic and Monetary Union, the conditions of participation in the third stage and the rulings of so called Stability and Growth Pact.

Political implication of Economic and Monetary Union were presented in fourth, fifth and sixth chapters. Chapter four consists of the analysis of the political implication of the membership in Economic and Monetary Union for nation-states. First of all how the membership of a country in Economic and Monetary Union relates to the comprehension of the concept of sovereignty functioning in the literature. The influence of country's membership in monetary union on the independence of the policy of a given country constitutes a development and supplement of the author's considerations. The author also attempted to place the membership in Economic and Monetary Union in a group of phenomena and processes of a wider character which influence the position, role and the range of the functions realised by modern nation-state (the process of integration within the UE and also about e.g. globalization, the increase of number and importance of non-member states in international relationships or the decentralization processes) and the issue of development and integration of Economic and Monetary Union in the view of so called German issue, namely about the emphasis of the importance of the unification of Germany in 1990 to the reaching the Treaty of Maastricht and the introduction of Economic and Monetary Union.

The fifth chapter constitutes the attempt to present ways in which the Economic and Monetary Union can constitute to the development of the integration of EU countries at the political level or even extract it. We also present functioning definitions of political integration, factors which can determine the need (necessity?) of political integration – functionalism and neofunctionalism, federalism, confederalism and the transactional approach, the analysis of the institutional aspects of Economic and Monetary Union and the development of the signalled issue concerning legitimization of the European Central Bank and its political responsibility.

Finally, in the sixth chapter the author presents relationships between the system of powers in the global dimension, the structure of the international currency system, the political aspect concerning the way the system influenced the introduction of the Economic and Monetary Union as well as introduction of euro currency.

Tomasz Kubin

Politische Implikationen der in Europa eingeführten Währungsunion

Zusammenfassung

Am 1. Januar 2002 begann die letzte wichtige Etappe der, kraft des Vertrags zu Maastricht festgesetzten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU; eng. Economic and Monetary Union). In 12 Mitgliedstaaten der EU fanden sich im Umlauf Euro-Banknoten und Euro-Münzen, die in kurzer Zeit die bisher geltenden nationalen Währungen völlig ersetzt haben.

Die Entstehung der WWU gilt als ehrgeizigstes Unternehmen im Prozess der europäischen Integration und gehört zu wichtigsten Ereignissen der Wende des 20. zum 21. Jh. Zwölf Staaten der EU haben sich entschlossen, auf eigene Währung zu verzichten und eine gemeinsame Währung – den Euro (EUR) anzunehmen, was der Wirtschaftsvereinigung von den meisten westeuropäischen Staaten dienen sollte. Anfang 2007 wurde das sog. Euroland schon 13 Staaten umfaßt, weil Slowenien zur WWU beigetreten wurde. Es ist fast sicher, dass sich in Zukunft noch weitere Staaten an der Europäischen Währungsunion beteiligen werden – zu potentiellen Kandidaten gehören Großbritannien, Schweden und Dänemark und neue Mitgliedstaaten der EU aus Mittel- und Osteuropa, darunter auch Polen.

Wie es scheint, ist die WWU laut ihres Namens ein strikte ökonomisches Unternehmen, das hauptsächlich wirtschaftliche Folgen nach sich zieht. Doch bei Festsetzung der Währungsunion waren auch politische Gründe von großer Bedeutung, und die Tatsache wurde zum Hauptthema der vorliegenden Erörterung. Im Integrationsprozess, der zur Entstehung der WWU geführt hat und in dessen Genese, sind politische und ökonomische Aspekte eng miteinander verbunden. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, politische Implikationen der von Mitgliedstaaten der EU eingeführten Währungsunion zu identifizieren und zu untersuchen. WWU kann zwar politische oder ökonomische, aber die Politik direkt beeinflussende Folgen haben.

Die Arbeit besteht aus sechs Kapiteln, einem Abschluss und einer Bibliografie. Im ersten Kapitel wurden die Wechselbeziehungen zwischen Politik und Ökonomie, und insbesondere zwischen den politischen und ökonomischen Dimensionen der internationalen Integration hervorgehoben. Es wurden hier die Autoren genannt, die auf engen Zusammenhang zwischen den zwei Gebieten hinwiesen. Beachtenswert sind besonders solche Meinungen, nach denen die westeuropäische Integration nach dem 2. Weltkrieg und dann die Festsetzung der WWU sowohl von politischen als auch ökonomischen Faktoren abhängig war.

Das zweite Kapitel ist eine Aufstellung von den in der Fachliteratur geltenden Definitionen von solchen Begriffen, wie: Integration, Wirtschaftsintegration, Währungsintegration und Währungsunion. Es gibt hier auch Beispiele für historische und heute

geltende Währungsunionen. Besondere Aufmerksamkeit wird dem politischen Ausmaß von den genannten Unionen und den politischen Faktoren, die für die Beständigkeit der Unionen bedeutend sind, geschenkt. Von größter Bedeutung für vorliegende Arbeit ist die Unterscheidung zwischen den Unionen, die von den ihre Eigenständigkeit erhaltenden Einzelstaaten und den sog. nationalen, mit politischer Vereinheitlichung einhergehenden Währungsunionen abgeschlossen wurden.

Im dritten Kapitel wird der Weg von Mitgliedstaaten der EU zur Wirtschafts- und Währungsunion gezeigt. Da das Unternehmen nicht abgesehen von dem ganzen Kontext betrachtet werden darf, bespricht der Verfasser zuerst die Genese des westeuropäischen Integrationsprozesses nach dem 2. Weltkrieg, dessen Anfänge und Ereignisse, die zur Festsetzung der WWU, also zur Währungszusammenarbeit zwischen den westeuropäischen Staaten geführt haben. Dann erörtert er die, um die Wende der 60er und 70er Jahre des 20. Jhs geplante Währungsunion, die Grundsätze des Europäischen Währungssystems, die Bedeutung des Einheitlichen Europäischen Aktes für eventuelle Festsetzung der WWU, die wichtigsten WWU-Bestimmungen, die im Gründungsvertrag der EU und in den Akten des sekundären Gemeinschaftsrechtes enthalten worden sind. Es geht hier vor allem um die einzelnen Etappen der WWU-Entstehung, die Voraussetzungen für die Teilnahme an deren dritten Etappe und Bestimmungen des sog. Stabilisierungs- und Zuwachspaktes.

Politische Implikationen der WWU wurden in den Kapiteln: vier, fünf und sechs dargestellt. Viertes Kapitel beinhaltet die Analyse von politischen Folgen der Beteiligung an der Wirtschafts- und Währungsunion für einzelne Nationalstaaten. Es handelt sich darum, wie sich die Mitgliedschaft eines Staates an der WWU zu dem in der Fachliteratur geltenden Begriff *Souveränität* verhält. Der Verfasser überlegt, in wie weit diese Mitgliedschaft die politische Unabhängigkeit eines bestimmten Staates beeinflussen kann. Er zählt die Mitgliedschaft an der WWU zu allgemeinen Erscheinungen und Prozessen, die auf die von den modernen Nationalstaat ausgeübten Funktionen, deren Rolle und Bereich einen Einfluss ausüben (Integration im Rahmen der EU, Globalisierung, höhere Anzahl und größere Bedeutung von außerstaatlichen Teilnehmern an internationalen Beziehungen oder Dezentralisierungsprozessen). Der Verfasser vertritt die Meinung, dass die Wirtschafts- und Währungsunion zur tieferen Integration und damit zur Lösung des sog. deutschen Problems beigetragen hat. Er betont, dass die Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990 für den in Maastricht unterschriebenen Vertrag und für die Einführung der WWU sehr bedeutend war.

Im fünften Kapitel überlegt der Verfasser, ob die Währungsunion im Stande ist, zu weiterer Integration der EU-Länder auf politischer Ebene beizutragen, oder sie sogar abzapfen. Er nennt dabei verschiedene Definitionen der politischen Integration und die von dem Integrationsbedarf (der Integrationsnotwendigkeit) zeugenden Faktoren, was die Europäische Union an eine politische Union angleichen sollte. Der Verfasser schildert vier Theorien von der politischen Integration – den Funktionalismus und Neofunktionalismus, den Föderalismus, den Konföderalismus und eine „Transaktion“, analysiert institutionelle Aspekte der WWU und entfaltet das Thema der Legitimierung von der Europäischen Zentralbank und deren politischer Verantwortung.

Letztendlich zeigt der Verfasser die Zusammenhänge zwischen dem globalen Kräftesystem und dem internationalen Währungssystem und untersucht, in wie weit die Festsetzung der WWU und die neue Euro-Währung das Währungssystem beeinflussen wird.

Wprowadzenie przez państwa Unii Europejskiej (UE)

Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW)

i wspólnej waluty euro to jedno z najważniejszych wydarzeń przełomu XX i XXI w. oraz najdalej jak dotychczas idące pogłębienie integracji państw UE.

Powody wprowadzenia UGiW oraz konsekwencje tego faktu mają charakter nie tylko ekonomiczny (to zagadnienie zostało wyczerpująco opracowane w literaturze przedmiotu), ale i polityczny.

Poczynając od zarysowania ścisłych wzajemnych zależności pomiędzy polityką i ekonomią, integracją polityczną i gospodarczą oraz podkreślając polityczne i ekonomiczne przesłanki procesu integracji europejskiej, w książce dokonano identyfikacji i analizy politycznych implikacji wprowadzenia unii walutowej w Europie.

Po nakreśleniu drogi państw UE do wspólnego pieniądza wskazane zostały polityczne implikacje unii walutowej, po pierwsze – dla państw członkowskich UE (chodzi o takie zagadnienia, jak członkostwo w UGiW

a pojęcie suwerenności państwa, niezależność polityki gospodarczej, rola i funkcje państwa narodowego, wpływ unii walutowej na rozwiązanie „kwestii niemieckiej”),

po drugie – dla UE jako całości (chodzi o wpływ unii walutowej na dalszy rozwój procesu integracji; przeanalizowano także system instytucjonalny UGiW),

po trzecie – dla relacji UE ze Stanami Zjednoczonymi.